

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Sociologia



Tese de Doutorado

DECISÕES DO TRF4 SOBRE COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO:
epistemologias e moralidades em disputa?

Mara Beatriz Nunes Gomes

Pelotas, RS
2024

Mara Beatriz Nunes Gomes

**DECISÕES DO TRF4 SOBRE COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO:
epistemologias e moralidades em disputa?**

Tese apresentada ao Programa de Pós -
Graduação em Sociologia do Instituto de
Filosofia, Sociologia e Política da Universidade
Federal de Pelotas, como requisito parcial à
obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Área de concentração: Teoria social e
conhecimento.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinicius Spolte

Pelotas, RS

2024

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação da Publicação

G633d Gomes, Mara Beatriz Nunes

Decisões do TRF4 sobre comissões de heteroidentificação
[recurso eletrônico] : epistemologias e moralidades em disputa? / Mara
Beatriz Nunes Gomes ; Marcus Vinicius Spolle, orientador. — Pelotas,
2024.

300 f. : il.

Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de
Pelotas, 2024.

1. Decisões judiciais. 2. Comissões de heteroidentificação. 3. Cotas
e fraudes. 4. Epistemologias e moralidades. 5. TRF4. I. Spolle, Marcus
Vinicius, orient. II. Título.

CDD 301.0981

Elaborada por Alex Serrano de Almeida CRB: 10/2156


MARA BEATRIZ NUNES GOMES

DECISÕES DO TRF4 SOBRE COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO:
epistemologias e moralidades em disputa?


Tese aprovada **com louvor**, como requisito parcial, para obtenção do grau de Doutora em Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 28 de novembro de 2024.

Banca examinadora:

Documento assinado digitalmente
 **MARCUS VINICIUS SPOLLE**
Data: 10/12/2024 19:27:28-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>


Prof. Dr. Marcus Vinicius Spolle (Orientador). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Documento assinado digitalmente
 **ADILSON PEREIRA DOS SANTOS**
Data: 15/12/2024 20:39:45-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>


Prof. Dr. **Adilson Pereira dos Santos**. Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Documento assinado digitalmente
 **MARCILENE GARCIA DE SOUZA**
Data: 08/01/2025 15:42:27-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof.^a Dr.^a **Marcilene Garcia de Souza**. Doutora em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista.

Documento assinado digitalmente
 **PAULO ROBERTO FABER TAVARES JUNIOR**
Data: 18/12/2024 19:40:42-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. **Paulo Roberto Faber Tavares Junior**. Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Documento assinado digitalmente
 **ROMERIO JAIR KUNRATH**
Data: 11/12/2024 09:46:50-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. **Romério Jair Kunrath**. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Dedico esta tese,
À minha maravilhosa mãe, “Santinha” (*in memoriam*)
Ao meu amado pai, “Seu Dinarte”!

Agradeço,
Ao tempo! À vida!
E a todas (e muitas) pessoas que, de tanto modos,
colaboraram durante esta jornada!

Fazer o quê? A vida que a gente tem é essa.
(Minha mãe, Maria Inácia Nunes Gomes)

Resumo

GOMES, Mara Beatriz Nunes. **DECISÕES DO TRF4 SOBRE COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO: epistemologias e moralidades em disputa?** 2024. 300f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024.

No Brasil, as ações afirmativas são pressionadas por denúncias sobre fraudes na ocupação das cotas reservadas a pessoas negras, num contexto em que na sociedade brasileira vigora o racismo de marca/epidérmico. A vigilância do Movimento Social Negro vem contribuindo para o avanço na fiscalização da política, com elementos que refutam autodeclarações de candidatos sem fenótipo negro que tentam acessar indevidamente a política. Porém, mesmo após a normatização da heteroidentificação como critério de validação da autodeclaração, que ganhou corpo a partir do ano de 2016, o debate continua aceso. Nesse cenário, a região sul do país, composta por Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC), desponta com a peculiaridade de que, no ano de 2017, concentrava a maior parte das comissões de heteroidentificação existentes naquele momento nas instituições federais de ensino do país. Por sua vez, no judiciário federal dessa mesma região, sob a jurisdição do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), detectou-se significativa parcela de decisões a favor de autodeclarações indeferidas pelas comissões responsáveis. Mas afinal, como explicar que pessoas sem fenótipo negro sejam outorgadas, por decisões judiciais, a ocupar vagas reservadas ao acesso afirmativo? Eis o fio condutor desta investigação, que sob a ótica dos concursos e seleções públicas, examinou a(s) epistemologia(s) e moralidades(s) que contornam o(s) sentido(s) de justiça dados pelos julgadores do TRF4 nas decisões sobre heteroidentificação durante a janela de Agosto/2016 a Agosto/2021. A partir desses demarcadores, no campo empírico foram catalogadas 30 decisões, em articulação com a biografia dos 11 sujeitos pesquisados (julgadores do TRF4), constituindo um conjunto de dados cuja diagramação indicou os seguintes achados: i) existência de dois grandes eixos argumentativos nas decisões do TRF4, denominados de teoria da autonomia/legitimidade da comissão e teoria da zona cinzenta/zona da dúvida razoável; ii) presença de *backlash* racial nas decisões judiciais do TRF4 sobre heteroidentificação que permitem a ocupação indevida das cotas raciais, em uma lógica delimitada pelas particularidades epistemológicas do racismo brasileiro.

Palavras-chave: Decisões judiciais; Comissões de Heteroidentificação; Cotas e Fraudes; Epistemologias e Moralidades; TRF4.

Abstract

GOMES, Mara Beatriz Nunes. **DECISIONS OF TRF4 ON HETEROIDENTIFICATION COMMITTEES: epistemologies and moralities in dispute?** 2024. 300 pages. Dissertation (Doctorate in Sociology) - Graduate Program in Sociology, Institute of Philosophy, Sociology, and Politics, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2024.

In Brazil, affirmative actions are questioned by allegations of fraud in the occupation of quotas reserved for black people, in a context where epidermal racism prevails in Brazilian society. The vigilance of the Black Social Movement has contributed to the advancement in the policy monitoring, with elements that refute self-declarations of candidates without a black phenotype who try to improperly access the policy. However, even after the standardization of heteroidentification as a criterion to support self-declaration, which gained traction from 2016 onwards, the debate remains heated. In this scenario, the southern region of the country, composed of Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS), and Santa Catarina (SC), stands out with the peculiarity that, in 2017, it concentrated most of the heteroidentification committees existing at that time in federal educational institutions in the country. In turn, in the federal judiciary of this same region, under the jurisdiction of the Federal Regional Court of the 4th Region (TRF4), a significant portion of decisions in favor of self-declarations rejected by the responsible committees was detected. But, how explain that people without a black phenotype are allowed, by judicial decisions, the right to occupy reserved affirmative action vacancies? This is the guiding thread of this investigation, which, from the perspective of public competitions and selections, examined the epistemologies and moralities that surround the senses of justice given by TRF4 judges in decisions on heteroidentification during the window from August 2016 to August 2021. Based on these markers, in the empirical field, 30 decisions were catalogued, in conjunction with the biography of the 11 subjects researched (judges of TRF4), creating a dataset that indicated the following findings: i) the existence of two main argumentative axis in the TRF4 decisions, named the theory of commission autonomy/legitimacy and the theory of the gray area/zone of reasonable doubt; ii) the presence of racial backlash in the TRF4 judicial decisions on heteroidentification that allow the improper occupation of racial quotas, in a logic delineated by the epistemological particularities of Brazilian racism.

Keywords: Judicial decisions; Heteroidentification Committees; Quotas and Frauds; Epistemologies and Moralities; TRF4.

Lista de Figuras

Lista de Figuras	p. 10
Figura 01 Estrutura do Poder Judiciário Brasileiro	p. 77
Figura 02 Decisões do TRF4 sobre heteroidentificação por modalidade de ação afirmativa	p. 86
Figura 03 Quantidade cargos por instituição	p. 174
Figura 04 Posicionamento do TRF4 quanto à atuação da comissão	p. 177
Figura 05 Data de ingresso na função de desembargador do TRF4	p. 195

Lista de Quadros

Lista de Quadros	p. 11
Quadro 01	Decisões de TRF1, TRF2, TRF3, TRF4 e TRF5 sobre fiscalização da autodeclaração racial (2016 a 2021) p. 79
Quadro 02	Dissertações e Teses relativas a pesquisas sobre “fraude” e “heteroidentificação” (2016 a 2021) p. 101
Quadro 03	Artigos Científicos relativos a pesquisas sobre “fraude” e “heteroidentificação” (2016 a 2021) p. 106
Quadro 04	Base de fundamentação jurídica da fiscalização da autodeclaração racial p. 113
Quadro 05	Comparativo entre as normativas de heteroidentificação quanto aos efeitos do indeferimento da autodeclaração pela comissão de heteroidentificação p. 121
Quadro 06	Inventário da base de fundamentação das decisões do TRF4 p. 178
Quadro 07	Tabulamento dos eixos argumentativos nas decisões de mérito do TRF4 p. 181
Quadro 08	Perfil institucional dos(as) desembargadores(as) do TRF4 (Março de 2022) p. 194
Quadro 09	Radiografia institucional dos sujeitos pesquisados p. 197
Quadro 10	Trajetória acadêmica dos sujeitos pesquisados p. 200
Quadro 11	Trajetória profissional dos sujeitos pesquisados p. 202
Quadro 12	Trajetória política dos sujeitos pesquisados p. 205

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABPN	Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as)
AC	Acre
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AL	Alagoas
ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
BACEN	Banco Central do Brasil
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CE	Ceará
CEASA/RS	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET - MG	Centro Federal de Educação Tecnológica do Sul de Minas
CEFET's	Centros Federais de Educação Tecnológica
CEPE/UFV	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal de Viçosa
CEPE/UnB	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CJF	Conselho da Justiça Federal
CN	Congresso Nacional
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça

CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COBAL	Companhia Brasileira de Abastecimento
CVAER	Comissão de Verificação de Autodeclaração Étnico-Racial
D.O.U.	Diário Oficial da União
DEM	Partido Democratas
DF	Distrito Federal
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EEOC	<i>Equal Employment Opportunity Commission</i>
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América
FAETEC - RJ	Fundação de Apoio à Escola Técnica do Rio de Janeiro
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNB	Frente Negra Brasileira
FONASEFE	Fórum das Entidades Nacionais dos Servidores Públicos Federais
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
GO	Goiás
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
IFC	Instituto Federal Catarinense
IFE	Instituição Federal de Ensino
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IFRS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LULA	Luis Inácio Lula da Silva
MA	Maranhão

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MJC	Ministério da Justiça e Cidadania
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MNU	Movimento Negro Unificado
MP	Medida Provisória
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPF	Ministério Público Federal
MPU	Ministério Público da União
MS	Mato Grosso do Sul
MSN	Movimento Social Negro
MT	Mato Grosso
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PB	Paraíba
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PCD	Pessoas com Deficiência
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PI	Piauí
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAA	Programa Nacional de Ações Afirmativas
Pnad	
Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNDH	Programa Nacional dos Direitos Humanos

PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SDB	Sociedade Brasileira de Dermatologia
SE	Sergipe
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SiSU	Sistema de Seleção Unificada
SNNA	<i>Sistema Nacional de Nivelación y Admisión</i>
SNPIR	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TEN	Teatro Experimental Negro
TFR	Tribunal Federal de Recursos
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TO	Tocantins
TRE	Tribunal Regional Eleitoral

TRF	Tribunais Regionais Federais
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
TRF6	Tribunal Regional Federal da 6ª Região
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UESPI	Universidade Estadual do Piauí
UEZO	Fundação Centro Universitário da Zona Oeste do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFGD	Universidade Federal de Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UnB	Universidade de Brasília
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UPF	Universidade Passo Fundo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
Apresentação: a pesquisadora no divã	29
Justificativa: percepções a partir do <i>fazer-fazendo</i>	33
Contornos metodológicos	34
Organização da tese	42
CAPÍTULO 1 - AÇÕES AFIRMATIVAS, LEI E JUDICIÁRIO	45
1.1 Políticas de discriminação positiva ao redor do mundo	46
1.1.1 Índia: o pioneirismo	47
1.1.2 Estados Unidos: resposta às <i>Leis Jim Crown</i>	49
1.1.3 África do Sul: reparação-transformação	50
1.1.4 América Latina: ensaios não lineares	52
1.1.5 Brasil: a controvérsia da dependência	54
1.2 Marco legislativo das ações afirmativas para a população negra no Brasil	57
1.2.1 Lei Federal n.º 12.711/2012 - Cotas na educação	60
1.2.2 Lei Federal n.º 12.990/2014 - Cotas no serviço público federal	64
1.3 Fator cor/raça na órbita do poder judiciário	71
1.3.1 Demografia étnico-racial do judiciário brasileiro	71
1.3.2 Jurisprudência sobre fiscalização da autodeclaração	76
1.4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região: <i>locus</i> da pesquisa	80
1.4.1 Jurisdição: a simbólica região Sul do Brasil	81
1.4.2 Composição e funcionamento do TRF4	83
1.4.3 Decisões do TRF4 sobre heteroidentificação: olhar preliminar	85
CAPÍTULO 2 - EPISTEMOLOGIA DA HETEROIDENTIFICAÇÃO	88
2.1 O fenômeno da fraude nas cotas para pessoas negras	88
2.1.2 Pistas sociológicas da fraude	89
2.1.3 Diferença entre fraude e desacordo na autodeclaração	92
2.2 Heteroidentificação: fiscalização da autodeclaração racial	94
2.2.1 O papel e a legitimidade das bancas/comissões	96
2.2.2 Momentos da fiscalização: denúncia e ingresso	98
2.2.3 Estado do conhecimento	98
2.2.3.1 Teses e dissertações sobre “fraudes” e “heteroidentificação”	99
2.2.3.2 Artigos científicos sobre “fraudes” e “heteroidentificação”	105
2.3 Aferição da autodeclaração racial ou heteroidentificação?	111
2.3.1 Base de fundamentação jurídica	111
2.3.2 Orientação Normativa nº 03/2016: Aferição da veracidade da autodeclaração	115

2.3.3 Procedimento de heteroidentificação	117
2.3.3.1 Portaria Normativa n.º 04/2018	117
2.3.3.2 Instrução Normativa n.º 23/2023	120
2.4 Desafios para a efetivação da heteroidentificação	122
2.4.1 Campo administrativo-político	122
2.4.1.1 Dos problemas operacionais	123
2.4.1.2 Da ausência de normatização na esfera do ensino	124
2.4.2 Campo judicial	126
CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA EM DISPUTA	129
3.1 Ondas de racialização no(s) sentido(s) de justiça?	130
3.1.1 Racismo no plano de operacionalização das instituições	131
3.1.2 Racismo jurídico	134
3.1.3 Epistemologia dos operadores jurídicos	135
3.1.3.1 Epistemologia: conceito	135
3.1.3.2 Elementos de operacionalização	136
3.1.4 Hermêutica dos julgadores “versus” premissas do Movimento Negro	140
3.2 As chaves políticas do emblemático ano de 2016	142
3.2.1 A desdemocratização formal do país	145
3.2.2 O golpe de 2016	150
3.2.3 O desmantelamento da SEPPIR	154
3.3 A revanche às cotas raciais	159
3.3.1 Rearticulação dos “pseudo” vencidos	159
3.3.2 Reação e contra-ataque	162
3.3.3 Aportes morais para compreensão da revanche	166
CAPÍTULO 4 - DECISÕES, BIOGRAFIAS E MORALIDADES	169
4.1 Inventário das decisões do TRF4 sobre heteroidentificação	170
4.1.1 Classificação	173
4.1.1.1 Quanto aos cargos e instituições em disputa	173
4.1.1.2 Quanto ao resultado dos pedidos	176
4.2 Ordens de justificação das decisões pesquisadas	180
4.2.1 Autonomia/legitimidade da comissão	182
4.2.1.1 Autodeclaração não é absoluta	183
4.2.1.2 Prestígio à decisão da comissão	183
4.2.1.3 Previsão no edital	185
4.2.2 Zona cinzenta/zona da dúvida razoável	186
4.2.2.1 Zona cinzenta administrativa	187
4.2.2.2 Zona cinzenta mitigada	187

4.2.2.3 Zona cinzenta pura	189
4.3 A biografia dos julgadores tem agência nas suas decisões?	191
4.3.1 Perfil institucional dos desembargadores do TRF4	193
4.3.2 Conhecendo os sujeitos nos julgadores	196
4.3.2.1 Eixo educacional	199
4.3.2.2 Eixo profissional	201
4.3.2.3 Eixo político	204
4.4 Gramática do <i>backlash</i> racial vigente no Brasil	209
4.4.1 Convergências na guerra de moralidades	211
4.4.2 Racismo como precedente das disposições políticas: “entre esquerda e direita, continuo sendo preta”	216
CONSIDERAÇÕES FINAIS	221
REFERÊNCIAS	231
Anexo I - Lei n.º 12.990/2014 (Cotas Raciais no Serviço Público Federal)	261
Anexo II - Projeto de Lei n.º 1.958/2021 (Propõe prorrogar a Lei 12.990/2014)	263
Anexo III - Redação do PL 1.958/2021 aprovada no Senado Federal em 22 de maio de 2024	276
Anexo IV - Redação do PL 1.958/2021 aprovada na Câmara Federal em 19 de novembro de 2024	280
Anexo V - Projeto de Lei n.º 3.317/2021 (Propõe a obrigatoriedade da heteroidentificação no ensino e concursos públicos em todas as esferas da Administração Pública)	287
Anexo VI - Pedido de Desapensação do Projeto de Lei n.º 3.317/2021	292
Anexo VII - Carta de Campo Grande/MS	294
Anexo VIII - Projeto de Lei 461/2020 (Propõe vedar a heteroidentificação)	299

INTRODUÇÃO

*Uma civilização que escolhe fechar os olhos ante os
seus problemas mais cruciais é uma civilização
moribunda.
(Aimé Césaire)*

Apesar dos discursos se apresentarem como cegos à cor¹, é contundente o fato de que a sociedade brasileira foi forjada e ainda se constitui em grupos raciais, monopolizada pelo padrão da branquitude² como categoria universal e hegemônica, a partir de um senso civilizatório que se pretende europeu (GONÇALVES E SILVA, 2007). Esse quadro de discriminação racial³ orienta-se, para além dos planos cultural e social, na dimensão do senso estético, configurando uma adscrição em razão da aparência - preconceito de marca (NOGUEIRA, 2007).

Segundo refere Guimarães (2003), durante muito tempo a narrativa estatal oficial resumiu-se na política de “não política” frente ao racismo vigente no Brasil. Deste modo, o Poder Público furtava-se ao reconhecimento da existência de uma noção hierarquizada dos grupos sociorraciais, constituinte de uma sociedade de perfil racista (GOMES, 2005), responsável pelo refreamento da mobilidade dos corpos negros, dos quais (ainda) se espera o “cumprimento de determinados papéis sociais e a circulação restrita a determinados espaços sociais” (BERNARDINO-COSTA, 2016, p. 510).

Nesse contexto, assume grande relevância a implementação, entre o final da década de 1990 e início do séc. XXI, das ações afirmativas destinadas à população negra, medidas que buscam “oferecer aos grupos discriminados e excluídos um tratamento diferenciado para compensar as desvantagens devidas à sua situação de vítimas do racismo” (MUNANGA, 2007, p. 31). Sob essa ótica, Piovesan (2006, p.

¹ Característica que no contexto norte-americano foi estudada e denominada por Bonilla-Silva (2006) como *color-blind*.

² Para Cardoso (2010, p. 611), a branquitude “procura se resguardar numa ideia de invisibilidade, ao agir assim, ser branco é considerado como padrão normativo único.”

³ Importante alertar-se que “raça não existe cientificamente, bem como não é uma realidade natural. Raça é uma construção social e não um conceito biológico. Desse modo, enfatizamos que, embora a raça não exista cientificamente, ela existe socialmente” (BERNARDINO-COSTA, SANTOS e SILVÉRIO, 2009, p. 215).

40-41) aponta que as políticas afirmativas configuram “uma finalidade pública decisiva ao projeto democrático, que é a de assegurar a diversidade e a pluralidade social.”

Ocorre que esse panorama de reparação histórica também é atravessado por denúncias, protagonizadas especialmente pelo Movimento Social Negro - MSN (SANTOS e STEVAM, 2018), relativas à ocorrência de fraudes nos sistemas de cotas destinado à população negra. Tais burlas são instrumentalizadas, geralmente, perante estratégias sub-reptícias de autodeclarações que socialmente não refletem a identidade racial dos declarantes, pautadas, majoritariamente, em noções de suposta ancestralidade e heranças da miscigenação (FONTOURA, 2018).

Esses argumentos, obviamente, destoam da questão posta no Brasil quando se discute o racismo, pois, aqui vige um preconceito de marca (NOGUEIRA, 2007), centrado na aparência da pessoa negra - traços vinculados a cor da pele, tipo de cabelo, nariz e boca daqueles/as que são lidos socialmente como pertencentes ao grupo da população negra -, e não no preconceito de origem, como nos Estados Unidos da América (EUA), em que a discriminação racial está centrada na ascendência negra e não na aparência. Portanto, na sociedade brasileira, o racismo constitui-se “como um sistema de dominação social baseado nas relações raciais, efetivando-se nas formas do preconceito, da discriminação e da desigualdade raciais”. (SALES JÚNIOR, 2006, p. 01).

No artigo “Tirando o vovô e a vovó do armário”, Fontoura refere que, diante de um cenário inicial em que “bastava a autodeclaração da pessoa postulante à vaga pelas cotas raciais” (FONTOURA, 2018, pp. 135), o comportamento dos indivíduos que fraudavam a reserva de vagas destinadas à população negra, geralmente, se pautava em um falso resgate da ancestralidade, fazendo “referência a um ou a dois avós por serem pessoas pretas ou pardas” (FONTOURA, 2018, pp. 129). Contudo, conforme será visto mais adiante, o ambiente das fraudes não arrefeceu nem mesmo diante da instauração de mecanismos de controle complementares à autodeclaração, tais como a heteroidentificação, a qual considera unicamente o fenótipo negro para fins de validação das autodeclarações no que pertine à ocupação das vagas reservadas à população negra.

Para além disso, Nunes (2018) aponta para a responsabilidade administrativa dos gestores das instituições públicas que se omitem na fiscalização da política,

situação que ainda se repete na atualidade⁴, a despeito das normatizações que, desde agosto de 2016, firmaram o fenótipo como único critério para acesso afirmativo de candidatos(as) negros(as) na esfera do serviço público federal (BRASIL, 2016b; 2018a).

No campo da educação, por sua vez, vigora ainda a ausência de normatização específica disciplinando a necessidade de validação das autodeclarações prestadas pelos candidatos à ocupação de vagas reservadas à população negra. Até o momento, o Ministério da Educação - MEC dedicou ao tema apenas uma previsão genérica de anulação da matrícula após o ingresso do estudante em caso de constatação de falsa declaração⁵, inserida no corpo da Portaria Normativa n.º 18, de 15 de outubro de 2012, que dispõe sobre a implementação do sistema de reserva de vagas em instituições federais de ensino para estudantes oriundos da escola pública previsto na Lei n.º 12.711/2012 (Lei de Cotas na Educação).

Verifica-se, portanto, que o MEC regulamentou uma possibilidade de fiscalização da autodeclaração prestada pelos(os) candidatos(as) autodeclarados(as) negros(as) apenas após o ingresso do(a) estudante na instituição de ensino, circunstância que contrasta com a postura adotada pelo mesmo Executivo Federal em relação aos concursos públicos. Posto que, através do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, posteriormente denominado de Ministério da Economia - ME (2019-2022) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI (2023), a obrigatoriedade de fiscalização da autodeclaração foi positivada como um requisito prévio ao ingresso no serviço público, teor da Orientação Normativa n.º 03/2016/MPDG, substituída pela Portaria Normativa n.º 04/2018/MPDG e Instrução Normativa n.º 23/2023 (BRASIL, 2016c; 2018a; 2023b).

⁴ Ver caso de candidato branco que, literalmente, se pintou para acessar vaga destinada a candidatos(as) negros(as) em concurso público. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/inss-exonera-servidor-que-tingiu-o-corpo-para-vaga-de-cotista>. Acesso em 28 fev. 2020.

⁵ Art. 9º A prestação de informação falsa pelo estudante, apurada posteriormente à matrícula, em procedimento que lhe assegure o contraditório e a ampla defesa, ensejará o cancelamento de sua matrícula na instituição federal de ensino, sem prejuízo das sanções penais eventualmente cabíveis (BRASIL, 2012c).

Frente a essa assincronia de posicionamentos, Lima (2016) refere que “há a necessidade urgente de se estabelecer um controle adequado na aplicação de políticas de ação afirmativa, tanto nas universidades quanto nos concursos públicos”, pois, diariamente “estouram denúncias de fraudes nas cotas, desde Salvador até o limite da fronteira Sul do país os casos se multiplicam” (LIMA, 2016). O autor também aponta para a responsabilidade administrativa dos gestores das instituições públicas na constituição desse quadro de inércia estatal, uma vez que

Por um lado há um indivíduo mau-caráter que intencionalmente provoca danos ao direito de ação afirmativa dos estudantes negros(as) e que deve responder criminalmente por isso, por outro lado, **a instituição muitas vezes é conivente** e não faz efetivamente nada para evitar ou punir as fraudes.

As instituições que apresentam recorrentes casos de fraude nos processos seletivos com ação afirmativa também precisam ser judicialmente responsabilizadas e seus gestores enquadrados por **improbidade administrativa**, uma vez que não estão exercendo zelo pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade com o bem público. (LIMA, 2016).

Deste modo, de acordo com Santos e Stevam (2018), as instituições de ensino foram, paulatinamente, adotando a figura das comissões de aferição racial e/ou heteroidentificação como mecanismo de aferição da autodeclaração a fim de realizar a matrícula de candidatos à ocupação de cotas raciais. E, segundo refere Santos (2021a, p. 393), como “não havia orientações do MEC nesse sentido, as universidades, em geral, tomaram como parâmetro, com as devidas ressalvas”, a metodologia de heteroidentificação prevista na Portaria Normativa n.º 04/2018/MPDG. Essa normativa, que substituiu a Orientação Normativa 03/2016/MPDG, dispõe sobre “o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais” (BRASIL, 2018a).

Uma questão peculiar nesse contexto é que, de acordo com Santos e Stevam (2018, p. 07), em levantamento concernente ao ano de 2018, entre as 105 instituições de ensino que haviam adotado as cotas da Lei n.º 12.711/2012, 32 possuíam “comissões de heteroidentificação étnico-racial, sendo 08 são Institutos Federais, 02 CEFET’s e 11 são universidades públicas federais e estaduais, que em sua maioria situam-se na região sudeste do país”. Os autores também destacam que, em 2017, “a concentração de comissões de aferição racial estava na região sul

do país' (SANTOS e STEVAM, 2018, p. 07). Portanto, no ano de 2017, a Região Sul do país, composta por Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS), mesmo possuindo a menor proporção de população negra quando comparada com as demais regiões do Brasil⁶, concentrava a maior parte das comissões de heteroidentificação existentes naquele momento nas instituições públicas da área do ensino (SANTOS e STEVAM, 2018).

Ao compreender que a existência da fraude nas cotas raciais encontra-se intrinsecamente ligada à falseabilidade da autodeclaração, Nunes e Santos (2019) argumentam o acirramento da disputa racial no Brasil com desdobramentos ímpares na esfera judicial. Os autores caracterizam as fraudes como instrumentos de hiper-racismo⁷, posto que os(as) candidatos(as) denunciados, ao recorrerem ao Poder Judiciário, seriam tratados como vítimas e não como réus das potenciais informações falsas contidas nas autodeclarações (NUNES; SALES, 2019, p. 652).

Para tentar compreender as circunstâncias que envelopam esse fenômeno (fraudes nas cotas raciais), é preciso retroagir no tempo e registrar que, inicialmente, a opinião pública nacional, especialmente aquela reproduzida nos veículos midiáticos (PEREIRA, 2008), era majoritariamente adversa à instituição de reserva de vagas para a população negra nas universidades e carreiras públicas. Como propulsor de inúmeras demandas judiciais propostas por parte daqueles que eram contrários às cotas raciais estava o frágil argumento da “pretensa existência de uma democracia racial brasileira” (MEDEIROS, 2009, p. 70), constructo de dominação racial muito bem sintetizado pelas palavras de Gomes (2017, p. 51):

O Brasil construiu, historicamente, um tipo de racismo insidioso, ambíguo, que se afirma via sua própria negação e que está cristalizado na estrutura da nossa sociedade. Sua principal característica é a aparente invisibilidade. Essa invisibilidade é ainda mais ardilosa, pois se dá via **mito da democracia racial**, uma construção social produzida nas plagas brasileiras. Através da narrativa do mito, que é extremamente conservadora - porém transfigurada em discurso democrático -, a igualdade das raças é

⁶ De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2016, entre “as grandes regiões do país, 76,8% da população do Sul se declaravam branca, 18,7%, parda e 3,8%, preta.” Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-11/populacao-brasileira-e-formada-basicamente-de-pardos-e-brancos-mostra-ibge>. Acesso em: 04 jan. 2022.

⁷ Para NUNES; SALES (2019, p. 652), o hiper-racismo configura-se, então, como “a supressão das vítimas concretas da discriminação racial e a transformação dos(as) discriminadores(as) em vítimas” (Tradução própria)

destacada. Trata-se, no entanto, de uma falsa igualdade, pois ela se baseia no apagamento e na homogeneização das diferenças. A democracia racial fala de uma diferença homogeneizadora e inferiorizante, vista como “cadinho racial”, como forma híbrida de cultura, como fusão racial que acaba por cristalizar, naturalizar e subalternizar as diferenças, os grupos étnico-raciais e a sua história. Um dos méritos do Movimento Negro ao longo dos tempos tem sido o fato de desvelar esse discurso e, ao fazê-lo, colocar a sociedade brasileira cara a cara com o seu racismo.
(Grifos acrescentados)

Tamanho nível de contrariedade ao enfrentamento do mito da democracia racial, demandou que o Supremo Tribunal Federal (STF), no ano de 2012, declarasse, nos termos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, a constitucionalidade dos vários sistemas de cotas já em vigor nas universidades públicas brasileiras. E foi somente a partir desse marco histórico que as forças governantes (na época, Partido dos Trabalhadores - PT), mesmo alinhadas a matizes progressistas, conseguiram fazer aprovar no Congresso Nacional (CN) uma política nacional de ações afirmativas na rede federal de ensino (Lei n.º 12.711/2012) e no serviço público (Lei nº 12.990/2014)⁸.

Logo, frente a tamanhas reticências, obstruções e hesitações, não é desmedido enquadrar as fraudes às cotas raciais como o instituto que a teoria do direito constitucional denomina de *backlash*, pois, elas constituem uma “contraforça que surge, no seio da sociedade, ante decisões do Poder Judiciário que interpretam a Constituição” (PIMENTEL, 2017, p. 194), no caso concreto, em favor da institucionalização da reserva de vagas para a população negra.

Mas, para além da dimensão jurídica, essa resposta contrária às ações afirmativas destinadas à população negra que se instrumentaliza por meio das fraudes às cotas raciais, também precisa ser lida no contexto da exacerbação reacionária, que se instalou na arena política e social brasileira, com maior pungência, frente ao golpe antidemocrático de 2016. Pois, quando cotas raciais são preenchidas por pessoas sem fenótipo negro, utilizando-se de falsas autodeclarações étnico-raciais, ocorre um esvaziamento das lutas historicamente travadas pelo MSN em busca de pluralização e democratização racial na distribuição dos espaços e recursos de poder. Uma vez que justamente aqueles que se beneficiam da estrutura de discriminação racial (brancos) acabam usurpando os direitos estabelecidos às minorias racialmente segregadas (negros). Tal subversão

⁸ A íntegra do texto normativo encontra-se no Anexo I desta tese.

caminha exatamente na mesma direção que Faludi (2001) aponta em relação ao *backlash* corporificado pelas ondas de recrudescimento ideológico das forças conservadoras que, através dos tempos, tentam caracterizar as conquistas do feminismo como prejudiciais às mulheres.

Nesse contexto, parece constituir um fértil campo empírico o panorama das decisões judiciais sobre a atuação das comissões de heteroidentificação emitidas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), órgão judiciário que possui atuação justamente sobre a região sul do país, localidade que, consoante visto acima, concentrava uma elevada quantidade de comissões de fiscalização da autodeclaração étnico-racial.

À vista dessas premissas e circunstanciamentos, esta pesquisa adotou como **objeto** empírico os votos, acórdãos e as decisões monocráticas emitidas pelo TRF4 entre Agosto/2016 a Agosto/2021, sobre a atuação das comissões de heteroidentificação em processos seletivos referentes a concursos públicos. O recorte investigativo, que tem como piso o início da normatização da fiscalização da autodeclaração, contempla uma janela temporal de 05 anos, correspondente, portanto, à metade do prazo de validade da política em análise⁹.

Além disso, no contexto do empreendimento acima desenhado, tornou-se imprescindível abordar as moralidades, o elemento ético e o proceder jurisdicional dos julgadores que emitem tais decisões. Logo, problematizou-se o(s) sentido(s) de justiça das decisões emitidas pelo TRF4 sobre heteroidentificação, a fim de responder à seguinte indagação: no tema das comissões de heteroidentificação, os(as) julgadores(as) do TRF4 orientam sua ação decisória a partir dos valores das demandas sociais das ações afirmativas ou outros elementos? [a **problematização**].

Na perspectiva de ofertar resposta a esse questionamento, esta pesquisa perseguiu, como **hipótese central**, o seguinte enunciado: as decisões do TRF4 sobre heteroidentificação que autorizam o preenchimento de cotas raciais por pessoas sem fenótipo negro traduzem epistemologias e moralidades específicas do racismo brasileiro. Esta questão central foi acompanhada das seguintes hipóteses secundárias, caracterizadas na forma de **questões problematizadoras**:

⁹ A Lei 12.990, de 09 de junho de 2014, que prevê a cota para pessoas negras em concursos e seleções públicas da Administração Federal, estabelece que a política nela disposta possui validade por 10 anos, conforme redação do art. 6º: “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos.” (BRASIL, 2014)

i) nas decisões emitidas pelos julgadores do TRF4 sobre a atuação das comissões de heteroidentificação, é possível identificar o acionamento de racionalidades e lógicas que refutam o uso do fenótipo como critério exclusivo de acesso às cotas raciais?

ii) será que a trajetória de vida dos julgadores do TRF4 condiciona a fundamentação das decisões emitidas por esses agentes no que se refere à atuação das comissões de heteroidentificação?

Para fins de condução da investigação, as seguintes diretrizes foram eleitas como objetivos¹⁰:

- **geral**: identificar, a partir da ótica dos concursos públicos, o(s) sentido(s) de justiça que orienta(m) as decisões dos julgadores do TRF4 sobre a atuação das comissões de heteroidentificação nos processos submetidos ao exame desse tribunal;
- **específicos**:

i) caracterizar a discussão sobre ações afirmativas e heteroidentificação, destacando a relevância de abordar o entendimento do judiciário sobre o tema [capítulos 1 e 2];

ii) problematizar, no contexto das decisões do TRF4 sobre heteroidentificação, como os(as) operadores(as) do poder judiciário performam os seus demarcadores sociopolíticos e os valores da política afirmativa para pessoas negras [capítulos 3 e 4].

A partir desses demarcadores, no campo empírico foram catalogadas 30 decisões do TRF4, referentes à janela de Agosto/2016 a Agosto/2021, em articulação com a biografia dos 11 sujeitos pesquisados (julgadores do TRF4), constituindo um conjunto de dados cuja diagramação indicou os seguintes achados: i) existência de dois grandes eixos argumentativos nas decisões do TRF4, denominados de teoria da autonomia/legitimidade da comissão e teoria da zona

¹⁰ Para Fachin (2003), a relevância de delimitar-se adequadamente os objetivos de um trabalho científico se articula à necessidade de conhecer, medir ou provar e indicar a contribuição que o texto pode oferecer para os estudos do tema investigado. Por sua vez, Bertoldi e Oliveira (2019, p. 12) propõem que o objeto geral e os objetivos específicos de um trabalho acadêmico “oferecem as condições necessárias para conduzir adequadamente seu desenvolvimento, ou seja, de responder o problema de pesquisa e verificar sua hipótese”. Deste modo, o objetivo geral estaria destinado a identificar a finalidade da pesquisa, enquanto os objetivos específicos assumiriam caráter funcional, de tal sorte que cada um deles corresponde, geralmente, “a um capítulo do trabalho acadêmico” (BERTOLDI e OLIVEIRA, 2019, p. 13).

cinzenta/zona da dúvida razoável; *ii*) presença de *backlash* racial nas decisões judiciais do TRF4 sobre heteroidentificação que permitem a ocupação indevida das cotas raciais, em uma lógica delimitada pelas particularidades epistemológicas do racismo brasileiro.

Expostos os elementos que demarcam a delimitação do tema, o lugar de onde parte a investigação (objeto, problematização, hipóteses e objetivos), bem como os principais achados, agora cabe apresentar a pesquisadora, situar suas justificativas para o empreendimento e, também, os contornos metodológicos e organizativos da investigação, conforme segue.

Apresentação: a pesquisadora no divã

A introdução da pesquisa é essencial e obrigatória. Contudo, também parece igualmente oportuno expor os demarcadores sociais, políticos e históricos (inclusive temporais) que contornaram o inquérito sociológico executado. Nesse sentido, aqui se encontram algumas linhas sobre a pessoa da pesquisadora (suas especificidades e ambiguidades), na perspectiva de oferecer aos leitores uma síntese sobre os *frames*¹¹ que guiaram esta investigação. E como para falar de si, não há outra forma, senão a partir da 1ª pessoa, nesta seção, sai o “-se” e entra o “eu”. Confesso que é uma experiência incomum falar de mim, entregar ao público minhas particularidades e incongruências. Porém, se o propósito é fazê-lo, viverei intensamente a experiência, e farei deste pequeno memorial, meu divã (temporário, mas de registro perene).

Bem. Informar de antemão que sou uma mulher negra, do interior de Cerrito/RS, é importante para demarcar de onde eu vim. Nascida do encontro de vidas entre um capataz de fazenda e uma empregada doméstica (e depois dona-de-casa), cresci em uma comunidade rural, cuja cultura se pretendia germânica, e foi nesse espaço, especialmente o escolar, que ao lado da minha única irmã (e mais velha), senti as primeiras chagas do racismo. O sentimento de desajuste e desencaixe era diário. Então, apesar dos vínculos afetivos ali formados, não tenho nenhuma saudade de lá (tanto que recuso qualquer tipo de encontro da turma do

¹¹ Aqui empregados na dimensão de *quadros interpretativos* referida por Erving Goffman.

colegial - somos todos outros e completos desconhecidos entre si após tantos anos, eu principalmente, totalmente mudada).

Para continuar os estudos, na virada dos anos 2000, aos 14 anos de idade, vim morar em Pelotas/RS, a “metrópole” da região Sul do RS e que fica a cerca de 60km de Cerrito. Meus pais, em razão do trabalho continuaram lá, então, por um bom tempo de jornada, fomos apenas eu e minha irmã. E apesar de viver os ares da “metrópole”, nos espaços de circulação, meu corpo e aparência negra (especialmente os cabelos), sempre chegavam antes de mim. Porém, se antes a experiência do racismo era escancarada, na “doce Pelotas”, passei a sentir o racismo invisível (e igualmente cruel).

Fiz ensino médio e depois curso profissionalizante em química na escola técnica da cidade (hoje instituto federal). A intenção era cursar direito na universidade federal da cidade, mas fazendo curso pré-vestibular com bolsa e na ausência de qualquer resquício de política pública, eu precisava ter um plano B, caso o sonho da federal não fosse adiante. Fugindo da barreira do previsível, no ano de 2005 passei no vestibular (em Pelotas e Rio Grande), tendo “optado” pelo reduto pelotense pois era onde minha família podia me manter. Na faculdade de Direito, nada de novo: era um dos poucos corpos pretos em sala de aula, com a novidade de que o racismo ali mobilizado, agora, vinha dos pilares da justiça!

Ainda durante a faculdade, premida pela necessidade de sustento, prestei alguns concursos públicos e assim, ao final do ano 2009, acabei ingressando como servidora técnica-administrativa em educação na universidade federal da cidade. A vida financeira mudou consideravelmente! E foi engraçado (confesso), assistir nos anos seguintes, alguns colegas de turma que diziam não querer “queimar” o diploma de Direito com um concurso subalterno, fazendo rateio de curso preparatório para seleção de cargo similar ao meu. Além da classe, hoje percebo com nitidez, ali estavam presentes os elementos de cor/raça e gênero: meus colegas brancos de faculdade tinham horizontes e perspectivas de futuro decorrentes das vantagens sociais que a branquitude constrói, e nesse compasso, em que todos eles se imaginavam juízes ou promotores de justiça num futuro próximo, o ambiente de trabalho numa universidade era percebido como subalterno dentro da hierarquia capitalista do trabalho.

Mas isso tudo foi para dizer de onde eu vim; entretanto, ainda não expliquei como cheguei até aqui.

A perspectiva da pós-graduação acadêmica não foi a primeira que se apresentou quando terminei a faculdade de Direito, tanto que no ano seguinte, 2012, cursei uma especialização em direito do trabalho. A ideia era inclusive migrar para outra instituição. Porém, os anos foram passando e outras relações foram se estabelecendo, inclusive de permanência. Assim, no início de 2017, recebi o convite para participar de comissões de heteroidentificação da universidade. E a partir das experiências ali constituídas, no final daquele ano, prestei a seleção para o mestrado em Sociologia e acabei ingressando no curso. Aqui preciso agradecer ao meu orientador, Marcus, que me acompanha desde então, por encarar esse desafio.

No mestrado, após as tradicionais dúvidas quanto ao objeto a ser estudado, fixei o olhar, em uma ótica comparada entre duas universidades federais da região Sul do RS, sobre a execução da Lei n.º 12.990/2014, que instituiu cotas para pessoas negras no serviço público federal. A pesquisa exigiu muito esforço reflexivo, porém, trouxe um grande acúmulo e abriu janelas de sentido para outros campos até então ignorados dentro da minha lógica de trabalho meramente administrativa. Posso dizer que a partir do mestrado consegui assimilar a partícula “educação” do meu cargo de técnica-administrativa em educação. Por exemplo, foram os aportes do mestrado que me conduziram à coordenação do projeto de extensão “PELEJA”, voltado aos trabalhadores terceirizados da universidade e que visa incentivá-los a concluir o ensino básico e assim alçar outros voos.

Nesse contexto, ao final de março de 2020, defendi a dissertação na sexta-feira de tarde, e na segunda-feira de manhã já estava na entrevista da banca do doutorado em Sociologia, com o projeto de tese que desencadeou esta pesquisa, focada nas decisões do TRF4 sobre heteroidentificação - era, assim, a continuidade da investigação iniciada no mestrado. Foi tudo muito corrido, mas tinha que ser assim, pois logo na sequência, o mundo ficou em suspensão frente à pandemia do COVID-19. Entre tempos de imprevisibilidade, desenvolvi outros gostos, como a paixão pelo samba, com aventuras pela percussão. Mas admito que minhas habilidades artísticas continuam limitadas, não sai dos passos iniciais no tamborim.

E foi assim, boa parte de forma remota que esta pesquisa foi sendo construída, com reabertura dos trabalhos presenciais somente em março de 2022. E

aqui novas mudanças cruzaram meu caminho. Minha banca de qualificação do projeto de tese foi na manhã de 28/03/2022 e à tarde, nesse mesmo dia, embarcava para Brasília/DF, a fim de participar de caravana nacional dos servidores federais da educação. Foi minha primeira experiência nacional como representação sindical.

Desde então, essa faceta tomou cada vez mais espaço na minha vida. Em maio de 2022 ingressei na coordenação do sindicato local da minha categoria e a partir daí vi avolumar-se um plexo de atividades que nunca imaginei dar conta. O espaço sindical lapidou em mim referências de partilha e solidariedade inovadoras, trouxe desafios [ser mulher e negra no meio sindical ao mesmo tempo que incentiva reconhecimento, ainda enfrenta inflexões, apesar dos avanços, como a discussão LGBT+], e também exigiu a consolidação de um caráter político de disputa contínua, em que é necessário dosar a oscilação entre pragmatismo e visceralidade. Para além das usuais reivindicações e conciliações no ambiente de trabalho, tive que aprender, literalmente, a fazer conta, fosse para encaminhar as cifras milionárias da pesada negociação com a operadora do plano de saúde, fosse para prospectar na mesa de negociação de greve os bilhões a serem “encontrados” no orçamento do Governo para investir na carreira, episódios que neste ano de 2024 ocorreram de modo concomitante, e durante a tentativa de fechar a escrita desta tese. E como nada ainda é pouco, via conexões sindicais, participei do projeto da disputa municipal (do qual o Partido dos Trabalhadores - PT sagrou-se vencedor após 20 anos, a partir da candidatura de ex-presidente do sindicato que atualmente coordeno, por uma nesga de votos contra a extrema-direita) e também fui compelida pela coordenação de um virulento processo eleitoral de reitoria (ainda inacabado).

Porém, de tudo que se podia esperar, mas jamais se deseja, o mais difícil foi o desalento da partida da minha mãe em julho deste 2024. Mesmo ciente de que sua saúde era frágil, nunca consegui me preparar adequadamente para viver sem ela. Desde então os tempos vêm sendo difíceis, mas marcados por boas lembranças dos segredos e hábitos que desenvolvemos juntas; por exemplo, no fechamento desta seção, parei a escrita para comprar flores, símbolo de alegria e felicidade que aprendi a cultuar com ela. A ausência também se transformou na oportunidade de construir uma outra relação com meu pai, com quem agora divido as particularidades que antes eram compartilhadas somente com ela.

Minha mãe, assim como outras tantas mulheres negras do interior, não teve a oportunidade de aprender a ler e escrever. Entretanto, trazia consigo o aprendizado da experiência de vida, e com base nisso, digo que todas as considerações lançadas acima não se destinam a justificar eventual ausência desta pesquisa (cuja responsabilidade é apenas minha). Mas apenas para evidenciar que na vida, fazemos o que é possível diante das circunstâncias que se apresentam, pois como dizia minha mãe “*A vida é muito boa, quando a gente tem ela*”.

Justificativa: percepções a partir do *fazer-fazendo*

Particularmente no caso deste empreendimento, a escolha do objeto emerge ou coincide com o fazer da pesquisadora, ocupante do cargo de técnica-administrativa em educação no setor jurídico da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), e que já integrou comissões de heteroidentificação na mesma universidade.

A UFPEL tornou-se, a partir de 2016, uma referência nacional no que diz respeito à fiscalização e combate às fraudes na reserva de vagas destinadas a candidatos(as) negros(as), perante a criação de comissões de heteroidentificação no âmbito do ensino superior e dos concursos públicos, o que culminou inclusive no desligamento de 24 estudantes do prestigiado curso de medicina¹², ocasionando muitas disputas judiciais. Após um período preliminar de oscilação nas decisões do Judiciário, acabou se consolidando um panorama de validação na esfera jurisdicional das análises realizadas pelas comissões de heteroidentificação dessa universidade.

Contudo, percebeu-se que apesar da uniformidade de entendimento na primeira instância, especialmente quando já estava previsto no edital do processo seletivo a etapa de confirmação/verificação da autodeclaração étnico-racial, decisões recursais oriundas do TRF4 passaram a reintegrar ou admitir o acesso de candidatos(as) que, visualmente, são lidos socialmente como pessoas brancas. Essa percepção advém do fato de que a pesquisadora recepcionou, no seu

¹² Disponível em:

<https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2016/12/30/ufpel-desliga-do-curso-24-estudantes-de-medicina-denunciados-por-fraude-nas-cotas-raciais/>. Acesso em: 17 fev. 2020.

ambiente de trabalho, em ocasiões distintas, candidatos(as) beneficiados(as) por tais decisões, os(as) quais compareciam fisicamente ao setor jurídico da UFPEL buscando agilizar a implementação do comando judicial dentro das instâncias administrativas.

Para além disso, consoante se verá mais adiante na seção dedicada ao estado do conhecimento (Capítulo 2, item 2.2), foi detectada uma baixa densidade de investigações abordando de forma imbricada a questão das fraudes às cotas raciais e das comissões de heteroidentificação sob o ponto de vista da atuação do judiciário. Assim, o projeto traz a intenção de contribuir com o campo investigativo.

Já o enfoque da pesquisa na reserva de vagas para o serviço público justifica-se pelo fato que a política prevista na Lei Federal n.º 12.990/2014 destina-se ao ingresso de corpos negros de modo permanente nas instituições, o que confere a esses atores oriundos do acesso afirmativo, a possibilidade, ao menos, de influenciar o plano estrutural e institucional nos órgãos públicos em que forem lotados (GOMES, 2020). Caráter que ainda desperta controvérsias frente aos tensionamentos e disputas em relação à manutenção do *status quo*, especialmente no persistente cenário de baixa representatividade da população negra dentro do serviço público federal (item 1.2.2 do Capítulo 1). Assim, percebe-se que tais circunstâncias aguçam e justificam a construção de empreitadas investigativas sobre políticas afirmativas destinadas à população negra com foco no serviço público.

Nesse contexto, compreende-se que esta proposta de pesquisa se justifica¹³ pela relevância social frente ao tema analisado, com a potencialidade para construir, talvez, uma abordagem inédita no que diz respeito ao *locus* da pesquisa (TRF4) e o(s) sentido(s) de justiça, as moralidades e as epistemologias que constituem o cenário das decisões judiciais em relação ao procedimento de heteroidentificação.

Contornos metodológicos

¹³ Bertoldi e Oliveira (2019, pp. 08-09) compreendem que a justificativa de um projeto de pesquisa é o espaço em que o/a pesquisador/a justifica “os motivos, as razões que levaram à escolha do tema”, abordando “a importância do estudo, da solução proposta e das suas respectivas possibilidades de aplicação.”

Neste aspecto, a metodologia¹⁴ escolhida para esta investigação tangencia uma abordagem qualitativa¹⁵ e prosopográfica, desenvolvida através de passos metodológicos que contemplam uma pesquisa de tipo descritivo¹⁶ e que se desdobra frente a um estudo de caso,¹⁷ cuja coleta de dados foi realizada a partir das técnicas documental¹⁸ e bibliográfica¹⁹, conforme etapas detalhadas a seguir.

Objeto pesquisado: acórdãos, votos e decisões monocráticas

Esta pesquisa adotou como objeto empírico as decisões judiciais emitidas pelo TRF4 relativas à atuação das comissões de heteroidentificação das instituições submetidas à jurisdição desse tribunal, durante a janela investigativa de Agosto/2016 a Agosto/2021. Para tanto, decidiu-se observar os posicionamentos dos julgadores do TRF4 registrados nos acórdãos e decisões monocráticas, em busca de identificar a epistemologia dos anúncios que tais agentes emitem sobre o tema desta pesquisa.

Vale destacar que, segundo o Glossário Eleitoral Brasileiro, disponível no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), acórdão é “a manifestação de um órgão judicial colegiado que revela uma posição jurídica, baseada em argumentos sobre a aplicação de determinado direito a uma situação de fato e específica” (BRASIL, 2021a) e deve ser proferida “por pelo menos 3 magistrados” (BRASIL, 2018, a), sendo que para a formação do acórdão, os julgadores expressam seu entendimento na forma de votos. Ainda conforme o TSE, a estrutura do acórdão é composta por

¹⁴ Para Bertoldi e Oliveira (2019, p. 18), a metodologia de uma pesquisa envolve “as opções (...) referentes aos métodos e técnicas que serão utilizadas a partir de uma linha de raciocínio que fornecerá os elementos necessários para o desenvolvimento da futura estrutura dos capítulos do trabalho científico.”

¹⁵ Para Bauer, Gaskell e Allum (2002, p. 22) a abordagem qualitativa “evita números, lida com interpretações das realidades sociais, e é considerada pesquisa *soft*”.

¹⁶ Na concepção de Cervo e Bervian (2002, p. 66), “pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”. Deste modo, ela busca “(...) descobrir, com a precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e características”.

¹⁷ Ferramenta metodológica que, segundo Yin (2001, p. 19), consiste na “(...) estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.”

¹⁸ Segundo argumenta Gil (2008, p. 51), “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.” Desta forma, nesse tipo de técnica investigativa, “(...) são investigados documentos a fim de se poder descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e outras características” (BERTOLDI; OLIVEIRA, 2019, p. 21).

¹⁹ Para Gil (2008, p. 51), “a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto”.

“ementa, relatório, motivação (ou fundamentação) e dispositivo” (BRASIL, 2021a), sendo estes últimos dois elementos essenciais, uma vez que

A motivação ou fundamentação decorre da análise feita pelos juízes ou ministros sobre as questões de fato e de direito expostas no relatório, a partir da qual se constroem as bases lógicas para a decisão. É nessa parte que se revelam as razões que determinaram o convencimento do órgão judicial sobre o assunto abordado.

Por sua vez, o dispositivo, parte final do acórdão, consiste na conclusão do silogismo (raciocínio, argumento) até então desenvolvido no relatório e na motivação. O dispositivo caracteriza a manifestação/posicionamento do Judiciário sobre a questão jurídica examinada. (BRASIL, 2021a)

Já, as decisões monocráticas, segundo consta no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), são aquelas proferidas “por apenas um magistrado”, de tal modo que são mais usuais “na 1ª instância, que é formada por juízes, mas pode ocorrer em qualquer instância ou tribunal” (DF, 2018). Na esfera dos tribunais, “a decisão monocrática é proferida por desembargadores ou ministros, que compõem órgãos colegiados, mas são autorizados a decidirem sozinhos, nas hipóteses previstas em lei, como análise de pedidos urgentes” (DF, 2018).

É preciso informar que as decisões judiciais analisadas nesta pesquisa (acórdãos e decisões monocráticas do TRF4), vinculam-se a dois demarcadores:

i) temporal: pois englobam o período de Agosto/2016 a Agosto/2021, fechando, assim, um intervalo de 05 (cinco) anos que remonta ao início da normatização que tornou obrigatória a fiscalização do fenótipo no preenchimento das cotas raciais;

ii) material: serão analisados apenas casos de indeferimento da autodeclaração pela comissão/banca de heteroidentificação. Isso porque tais episódios remetem às hipóteses de desajuste, no que diz respeito à ocupação da vaga reservada, entre a perspectiva do candidato e da instituição responsável pelo processo de seleção. Uma circunstância controversa e, que nessa medida, atrai a atuação do judiciário na condição de detentor do monopólio da função jurisdicional, a qual se efetiva perante “o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito (...) através do processo” (CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO, 2011, p. 155).

Ao fim, embora pudesse constituir um canal potente de análise, não será possível comparar a estrutura dos acórdãos e das decisões monocráticas promulgadas pelos(as) julgadores(as) do TRF4 com a estrutura dos pareceres emitidos pelas comissões de heteroidentificação. Uma vez que estes últimos, por força de expressa previsão legal, possuem caráter restrito²⁰. Portanto, nesta pesquisa foram observados os acórdãos (inclusive votos) e as decisões monocráticas dos julgadores do TRF4 concernentes aos casos de indeferimento da autodeclaração étnico-racial pelas comissões de heteroidentificação.

Os sujeitos da pesquisa: julgadores do TRF4

A fim de evitar armadilhas metodológicas, inicialmente, realizou-se um mapeamento das turmas do TRF4 que operam a temática relativa ao tema abordado nesta pesquisa, em conjunto com um exercício de catalogação dos desembargadores em exercício nas mesmas - até mesmo porque, após diagramar as decisões judiciais, a pesquisa migraria no sentido de construir uma biografia coletiva desses atores. Nesse contexto, identificou-se que além dos desembargadores, também atuaram nas decisões dos processos investigados, juízes federais de 1ª instância convocados pelo tribunal para colaboração com o pleno do TRF4. Ou seja, os sujeitos da pesquisa contemplam tanto desembargadores do TRF4 quanto juízes de 1ª instância convocados pelo tribunal, e a partir de agora esse conjunto será denominado de julgadores do TRF4.

Assim, tendo em vista que o exercício da jurisdição sobre os processos que envolvem a atuação das comissões de heteroidentificação insere-se no ramo do direito administrativo, verificou-se que a discussão em referência encontra-se alocada dentro da 2ª Seção do TRF4, cuja competência desdobra-se sobre as matérias administrativa, civil e comercial (TRF4, s.d.).

Dentro do contingente de julgadores da 2ª Seção do TRF4, composta por 04 (quatro) Turmas recursais distintas (3º, 4ª, 11ª e 12ª), cada uma com 03 (três) desembargadores²¹, a partir do mapeamento das 30 decisões catalogadas no

²⁰Instrução Normativa n.º 23, de 25 de julho de 2023, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos: “Art. 23. A comissão de heteroidentificação deliberará pela maioria dos seus membros, sob forma de parecer motivado. (...) § 3º O teor do parecer motivado será de acesso restrito, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011” (BRASIL, 2023a).

²¹ (TRF4, 2022c).

período investigado (Agosto/2016 a Agosto/2021), esta pesquisa centrou o olhar sobre a atuação de 11 sujeitos (juízes do TRF4), frente aos seus posicionamentos expressos em acórdãos, votos e decisões monocráticas. Nessa linha, vale ressaltar que as decisões emitidas pelas 11ª Turma e 12ª Turma do TRF4 escapam do foco investigativo deste empreendimento, pois consoante registrado no item 1.4.2, estes órgãos judicantes foram criados ao final do ano de 2022, portanto, extrapolam o intervalo da pesquisa (Agosto/2016 a Agosto/2021). Logo, as análises desta pesquisa referem-se às decisões emitidas pelo conjunto de 11 juízes do TRF4 (desembargadores e juízes de 1ª instância convocados para atuar no tribunal), alocados nas 3ª e 4ª Turmas da 2ª Seção do TRF4, cuja linha de interesse investigativo é delimitada pela atuação durante janela de pesquisa.

Importante sublinhar que a delimitação de coletar a perspectiva desses atores - juízes das 3ª e 4ª Turmas da 2ª Seção do TRF4 - remonta ao fato de que é através deles que a instituição pesquisada (TRF4) aplica, em 2ª instância, a legislação concernente à ocupação das cotas raciais em concursos e seleções públicas (campo do trabalho/emprego). Tal circunstância, dentro da dimensão teórica desenvolvida por Lipsky (2019, p. 35), confere a esses sujeitos a tonalidade de *burocratas de nível de rua*, pois, na condição de “funcionários responsáveis pela aplicação da lei”, possuem interação direta com os usuários do serviço público, ao mesmo tempo que são responsáveis pela implementação de políticas públicas - no caso, trata-se da política afirmativa destinada à reparação da população negra.

Instrumentos investigativos

A partir da tipologia descritiva, a pesquisa visou observar e examinar, sob a ótica dos juízes, o contexto das decisões proferidas pelo TRF4 referentes aos episódios de indeferimentos emitidos pelas comissões de heteroidentificação na esfera administrativa e que foram contestados na via judicial pelos candidatos interessados. Assim, focalizada no ambiente institucional do referido tribunal (TRF4), a pesquisa assumiu a forma de estudo de caso.

Nesta investigação, a coleta de dados se desdobrou frente a uma perspectiva documental e bibliográfica, articulada com a leitura das atas e escuta das sessões

de julgamento, análise documental²² das manifestações jurisprudenciais emitidas pelos julgadores (acórdãos, votos e decisões monocráticas) e, no tocante à biografia dos julgadores, constituiu-se um vasto inventário documental, que será delimitado mais adiante.

Abordagem qualitativa e prosopográfica

Na dimensão de abordagem qualitativa, nesta pesquisa problematizou-se se, no tema das comissões de heteroidentificação, os julgadores do TRF4 orientam sua ação decisória a partir dos valores das demandas sociais das ações afirmativas ou outros elementos? Portanto, este empreendimento destinou-se a interpretar as fundamentações das decisões emitidas pelos julgadores do TRF4, buscando identificar como esses atores mobilizam seu(s) sentido(s) de justiça no que diz respeito à adoção do fenótipo como critério exclusivo de fiscalização da política afirmativa de reserva de vagas para pessoas negras.

E para tanto, a partir da perspectiva bibliográfica²³, entendeu-se como pertinente o uso da técnica de pesquisa denominada de prosopografia, também conhecida como *biografias coletivas*. Instrumento que a partir da “idade moderna e contemporânea (...) adquiriu o sentido metodológico do conhecimento científico das elites” (ARAUJO, 2015, p. 25). Nessa linha, ela visa “dar sentido à ação política, ajudar a explicar a mudança ideológica ou cultural, identificar a realidade social, descrever e analisar com precisão a estrutura da sociedade e o grau e a natureza dos movimentos que se dão no seu interior” (STONE, 1971, p. 46). Assim, como ferramenta metodológica, pode-se definir que a prosopografia:

Consiste em fazer uma investigação meticulosamente detalhada sobre a genealogia, os interesses comerciais e as atividades políticas do grupo, os relacionamentos expostos por meio de detalhados estudos de caso, apoiados apenas de maneira secundária e em um grau relativamente menor por suportes estatísticos. O propósito de tal pesquisa é demonstrar a força de coesão do grupo em tela, mantido unido por laços sanguíneos, sociais,

²²Esta tipologia implica na execução de pesquisa científica em que “são considerados documentos não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno” (GIL, 2008, p. 147).

²³ Ao contemplar os elementos concernentes ao *corpus* da pesquisa, tornar-se-á necessário examinar tais dados sob uma perspectiva de diferentes leituras seletivas e reflexivas, buscando explicar a problematização proposta “a partir de referenciais teóricos relacionados com a área específica do tema” (BERTOLDI e OLIVEIRA, 2019, p. 19).

educacionais e econômicos, sem falar de preconceitos, ideais e ideologia. (STONE, 2011, p. 116)

Nesse contexto, como providência preliminar, tornou-se relevante fazer uma sondagem do perfil do grupo pesquisado. E muito embora o conjunto de sujeitos da pesquisa estivesse delimitado pelos membros das 3ª e 4ª Turmas da 2ª Seção do TRF4, entendeu-se como oportuno levantar algumas informações sobre o perfil geral dos desembargadores do TRF4.

Assim, em contato com a Ouvidoria daquele Tribunal - inicialmente telefônico, e, depois digital -, foi realizado o cadastro eletrônico do pedido de informações aberto em 07/02/2022 e registrado sob o processo administrativo nº. 0000721-87.2022.4.04.8000, através do qual foram solicitados os seguintes dados²⁴: 1) N.º total de desembargadores(as) do TRF4; 2) Perfil institucional: data de ingresso na magistratura; data de ingresso na função de desembargador/a; atuação ou não em outras carreiras auxiliares ao Judiciário; 3) Perfil demográfico: sexo e/ou gênero; cor e/ou raça; idade; local de nascimento; estado civil e quantidade de filhos; 4) Perfil de formação e/ou educacional: ano de conclusão do curso de graduação em Direito; natureza administrativa da instituição em que concluiu o bacharelado (pública ou privada); graduação em outras áreas do conhecimento; pós-graduação e capacitação. O objetivo desse levantamento, em articulação com as trajetórias de vida dos julgadores, visava compreender como esses fatores se fazem presentes (ou não) nas decisões que os mesmos emitem no que tange ao foco desta pesquisa - perspectiva judicial frente à atuação das comissões de heteroidentificação.

Em resposta, materializada no processo administrativo 0000721-87.2022.4.04.8000, datada de 21/03/2022, o Presidente do Comitê Gestor de Proteção de Dados do TRF4 deferiu o pedido de fornecimento dos elementos constantes nos itens 1 (N.º total de desembargadores) e 2 (perfil institucional). Entretanto, o acesso às informações referentes aos itens 3 (perfil demográfico) e 4 (perfil de formação e/ou educacional) não foi disponibilizado, nos termos da MANIFESTAÇÃO 5997951v4RF4, conforme segue:

²⁴ Vale ressaltar que as categorias delimitadas foram construídas a partir do diálogo com o Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros 2018, uma espécie de senso promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que buscou “identificar quem são os magistrados brasileiros em termos de suas características demográficas, sociais e profissionais.” (BRASIL, 2018b, p. 05)

Portanto, e reiterando contido no Despacho 5989056, opina-se pela impossibilidade de divulgação dos dados pessoais requeridos nos itens 3 (por se tratarem de dados pessoais sensíveis e outros dados da esfera da intimidade de seus titulares) e 4 (porque são dados não necessariamente informados administrativamente ao TRF e aqueles armazenados podem estar desatualizados) e, em consequência, para que a pesquisadora colete os dados diretamente com os seus titulares, que é o caminho usualmente percorrido em pesquisas similares.

Cabe apontar que não se vislumbra incompatibilidade entre os dados solicitados nos itens 3 e 4 do requerimento dirigido à Ouvidoria do TRF4 e as proteções estabelecidas pela Lei n.º 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). Pois os dados solicitados poderiam ser disponibilizados de forma anonimizada, de modo a ilustrar o perfil do grupo pesquisado, mas sem nominar ou personalizar os sujeitos. Contudo, diante da falta de acesso à fonte agregadora das informações (setor administrativo do TRF4), a trilha investigativa foi instada a acionar individualmente cada gabinete de desembargador(a) do tribunal²⁵, o que sabidamente poderia implicar em menor adesão e uniformidade de respostas.

Assim, na sequência, após a realização de oficina especificamente destinada à construção de questionários eletrônicos, em Maio/2022 foi disparado ao TRF4 um formulário *on-line* destinado a coletar os dados faltantes - itens 3 (perfil demográfico) e 4 (perfil de formação e/ou educacional). Em relação a esse pedido, sobreveio a seguinte resposta da Presidência do Tribunal, datada de 19/05/2022, nos termos do Despacho 6085638:

Encaminhe-se o presente feito aos Gabinetes dos Desembargadores Federais deste Tribunal para ciência da solicitação efetuada pela advogada e aluna de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas, Mara Beatriz Nunes Gomes, e disponibilização do formulário eletrônico: <https://forms.gle/t1dHShrkFjN61i8H8>, para fins de preenchimento facultativo e anônimo, até o dia 30/05/2022.

Porém, conforme já esperava, mesmo após reforços através de contatos telefônicos para os gabinetes dos desembargadores(as), inclusive por e-mail, nos meses seguintes, entre os 27 sujeitos acionados, apenas 11% respondeu ao

²⁵ Consoante registrado no item 1.4.2 desta tese, desde o final de dezembro do ano de 2022, o TRF4 conta com 39 desembargadores em decorrência da expansão do tribunal. Porém, durante o período investigado (Agosto/2016 a Agosto/2021), a composição do órgão era de 27 desembargadores, razão pela qual durante a materialização do campo, em 2022, esse foi o quantitativo de gabinetes acionados a fim de responder às questões de mapeamento prévio dos sujeitos da pesquisa.

formulário *on-line*. Logo, restou inviabilizado o uso dessa amostra referente ao formulário *on-line*, uma vez que o conjunto de respostas obtidas perante o grupo de desembargadores(as) do TRF4 não permitia esboçar uma radiografia do contingente pesquisado. Esse baixo retorno dos agentes pesquisados no tocante ao formulário *on-line* inclusive provocou mudanças no desenho metodológico da pesquisa, que inicialmente contemplava a realização de entrevistas, instrumento investigativo que foi substituído por outras alternativas de coleta de dados.

Nesse sentido, para minimizar a falta de acesso direto aos sujeitos da pesquisa, criou-se uma estratégia alternativa de levantamento de dados materializada num vasto arsenal de buscas: portal institucional do tribunal (com consulta a notícias, matérias, entrevistas, currículos institucionais, memoriais, etc), plataformas de agregação de dados acadêmicos e profissionais (Plataforma Lattes, Escavador e *Linkedin*), *Jus Navegandi* (repositório eletrônico de decisões judiciais e material jurídico, como artigos, resenhas, etc), redes sociais (*Facebook* e *Instagram*), Consultor Jurídico (portal eletrônico dedicado a artigos e matérias do mundo jurídico), *Youtube* (com pesquisa em canais que agregassem entrevistas, matérias ou conteúdos com/sobre os sujeitos pesquisados) e *Google* (com livre busca pelos nomes dos atores pesquisados). Todo esse inventário constituiu uma ampla base de dados voltada à observação coletiva da biografia dos sujeitos pesquisados.

Organização da tese

A fim de facilitar a leitura de quem se interessar por esta pesquisa, nesta seção encontra-se detalhado, em síntese, o esquema organizativo que conduziu a escrita deste empreendimento, nos termos deduzidos a seguir.

INTRODUÇÃO – Este item propõe-se a delimitar o tema, o lugar de onde parte a investigação, bem como apresentar a pesquisadora, situar suas justificativas para o empreendimento e, também, os contornos metodológicos e organizativos da investigação, que se propõe a uma abordagem inédita no que diz respeito ao *locus* da pesquisa (TRF4) e o(s) sentido(s) de justiça, as moralidades e as epistemologias

que constituem o cenário das decisões judiciais em relação ao procedimento de heteroidentificação.

CAPÍTULO 1 – AÇÕES AFIRMATIVAS, LEI E JUDICIÁRIO. Neste capítulo inicial encontram-se os elementos que contornam a pesquisa, assim deduzidos: *i)* a experiência das políticas de discriminação positiva ao redor do mundo; *ii)* o contexto brasileiro da política de ações afirmativas, a partir do marco legislativo; *iii)* a dimensão do fator cor/raça no âmbito do judiciário; *iv)* a caracterização do *locus* da pesquisa (o TRF4).

CAPÍTULO 2 - EPISTEMOLOGIA DA HETEROIDENTIFICAÇÃO. Neste segundo capítulo foi caracterizada a discussão sobre fraudes nas cotas destinadas à população negra e a relevância de abordar o entendimento do judiciário sobre o tema, em diálogo com as premissas e operacionalidades que instauram e legitimam o procedimento de heteroidentificação. Assim, foi abordado: *i)* o fenômeno das fraudes, seus possíveis sentidos, e, diferença entre fraude e desacordo na autodeclaração; *ii)* a heteroidentificação (conceito, papel, estado da arte e prováveis desafios).

CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA EM DISPUTA. Este capítulo direciona-se a apresentar a fundamentação teórica cujas reflexões colaboraram para a formulação da problematização, hipótese geral e hipóteses específicas da pesquisa. Para tanto, abordou-se: *i)* as dimensões do racismo, com ensaio dedicado às vertentes do plano institucional e jurídico, em diálogo com a epistemologia do Direito e suas limitações frente às premissas de justiça do Movimento Negro; *ii)* as processualidades e os movimentos políticos não lineares que orbitam em torno do paradigmático ano de 2016, momento em que “estouram” os casos mais rumorosos de denúncias fraudes nas cotas raciais e visualizam-se as primeiras providências estatais para o combate das mesmas; *iii)* a gramática da tática de revanche às cotas raciais que se perfectibiliza através do fenômeno das fraudes.

CAPÍTULO 4 – DECISÕES, BIOGRAFIAS E MORALIDADES. Neste Capítulo consta o inventário das moralidades agenciadas pelos julgadores do TRF4 nas

decisões sobre a heteroidentificação nos concursos e seleções públicas, durante a janela investigativa de Agosto/2016 a Agosto/2021. Para tanto, além de vasta categorização das 30 decisões pesquisadas, foi perseguida a biografia dos sujeitos da pesquisa (11 julgadores do TRF4). Tais elementos, em análise conjugada, revelaram: *i)* dois grandes eixos argumentativos nas decisões do TRF4: *teoria da autonomia/legitimidade da comissão e teoria da zona cinzenta/zona da dúvida razoável*; *ii)* presença de *backlash* racial nas decisões judiciais do TRF4 sobre heteroidentificação que permitem a ocupação indevida das cotas raciais, em uma lógica delimitada pelas particularidades epistemológicas do racismo brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim, após síntese do empreendimento investigativo, são lançados os resultados, os principais achados e limites da pesquisa, bem como suas possíveis propostas e contribuições.

CAPÍTULO 1 - AÇÕES AFIRMATIVAS, LEI E JUDICIÁRIO

[...] rápida retrospectiva das demandas e realizações do Movimento Negro em prol da educação no Brasil e sua transformação em respostas do Estado por meio de políticas públicas e demais ações institucionais revelam o protagonismo desse movimento social como um ator político e educador. Ator político que produz, constrói, sistematiza e articula saberes emancipatórios produzidos pelos negros e negras ao longo de sua trajetória na sociedade brasileira. Tais ações têm como foco a população negra, mas não se restringe a ela. Visam à construção da sociedade e da educação como espaços/tempos mais igualitários, democráticos e justos para todos.
(Nilma Gomes)

Esta pesquisa se debruça sobre a(s) epistemologia(s) e o(s) sentido(s) de justiça presentes nas decisões emitidas pelo TRF4 relativas à atuação das comissões de heteroidentificação. Tais comitês, na perspectiva de garantir a eficácia das cotas, bem como evitar a ocorrência de fraudes, possuem a função de proceder, com base no fenótipo, a identificação complementar da condição autodeclarada por candidatos que pretendem usar o acesso afirmativo destinado a pessoas negras em vestibulares e concursos públicos.

Contudo, a atuação das referidas comissões, mesmo normatizada, ainda é objeto de reiteradas contestações no judiciário, mobilizadas, amiúde, por candidatos cujo fenótipo não foi considerado como compatível com a ocupação de cotas raciais pela comissão de heteroidentificação.

A expressão cota racial foi empregada nesta pesquisa para fazer referência aos mecanismos afirmativos de combate ao racismo e à discriminação racial cujo sujeito titular é a população negra. Nesse aspecto, destaca-se a concordância com Cardoso (2010, p. 610) quanto ao fato de que referir a raça apenas na dimensão do negro pode constituir uma ótica em que “a opressão é somente um ‘problema do oprimido’ em que o opressor não se encontra relacionado.” Entretanto, por uma questão didática, até mesmo para conferir mais fluidez ao texto, emprega-se esse

sistema de codificação - cotas raciais para fazer alusão à reserva de vagas destinadas para a população negra.

No propósito de expor os elementos que contornam a realização deste empreendimento, entendeu-se como relevante traçar, nas seções posteriores deste Capítulo 1, algumas considerações sobre: **i)** a experiência de políticas de discriminação positiva ao redor do mundo; **ii)** o contexto brasileiro da política de ações afirmativas, a partir do roteiro legislativo de implementação das mesmas; **iii)** a dimensão do fator cor/raça no âmbito do judiciário; **iv)** o *locus* da pesquisa (o TRF4), em articulação com uma exploração preliminar das decisões emitidas por esse tribunal em relação à atuação das comissões de heteroidentificação.

1.1 Políticas de discriminação positiva ao redor do mundo

No Brasil, em uma perspectiva, talvez, reducionista, à medida em que vislumbra apenas um aspecto da discussão, costuma-se atrelar o debate sobre o combate às desigualdades raciais ao sistema de reserva de vagas (cotas) ou à metodologia de bonificação (sistema de bônus), dentro do conjunto de políticas afirmativas destinadas à população negra nos campos do ensino e/ou emprego. Contudo, tais mecanismos, no contexto de políticas de discriminação positiva ou ação positiva (GOMES, 2005), representam somente um espectro dentro do vasto conjunto de medidas de enfrentamento ao racismo, as quais podem desdobrar-se em uma tripla dimensão (JACCOUD e BEGHI, 2002):

i) ações repressivas, que incidem “diretamente sobre o ato discriminatório, tratando-o como crime passível das sanções vigentes na legislação penal”;

ii) ações valorativas, as quais “buscam combater o preconceito de forma mediada, a partir das diversas iniciativas voltadas para a difusão da cultura negra e de sua importância e potencialidade para o país”;

iii) ações afirmativas, destinadas a combater “formas indiretas, mais sutis e veladas de discriminação, que acabam por resultar na exclusão dos indivíduos com base no critério racial de determinados espaços da vida social”, sendo que o debate proposto nesta pesquisa se articula dentro desta última modalidade.

Um dos conceitos mais difundidos no Brasil concernente a expressão de ações afirmativas refere-se ao rol “de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, para combater a discriminação racial, de

gênero, de cor, de sexo e de origem nacional” (GOMES, 2001, p. 40). Ainda nessa perspectiva sistêmica, essa modalidade de política de discriminação positiva pode ser assimilada como o “conjunto de ações e orientações do governo para proteger minorias e grupos que tenham sido discriminados no passado”. Pois, em “termos práticos as organizações devem agir positiva, afirmativa e progressivamente para remover todas as barreiras, mesmo as informais e sutis” (SILVÉRIO, 2002, p. 91-92).

Sob o ponto de vista da efetivação do princípio democrático da igualdade de oportunidades/igualdade material²⁶, ações afirmativas podem ser compreendidas como mecanismos que corporificam “privilégios de acesso a meios fundamentais - educação e emprego, principalmente - a minorias étnicas, raciais ou sexuais que, de outro modo, estariam deles excluídas, total ou parcialmente.” (GUIMARÃES, 1997, p. 233). Em contextos de “sociedades marcadas por fortes assimetrias sociais ligadas a fatores como raça e etnia, como é o caso brasileiro” (SARMENTO, 2013, p. 7), essa política de discriminações positivas consiste em estratégias excepcionais e temporárias, a serem adotadas pelo Estado e/ou a iniciativa privada, no intuito de reparar um passado de discriminação, e simultaneamente, reduzir desigualdades, “com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis” (PIOVESAN, 2016, p. 40).

Assim, no contexto de situar algumas experiências de ações afirmativas ao redor do mundo, nas seções seguintes foram abordados os casos de Índia, Estados Unidos, África do Sul, América Latina e Brasil, com uma breve discussão sobre a origem do debate no panorama brasileiro.

1.1.1 Índia: o pioneirismo

O colonialismo e imperialismo do conhecimento costumam eclipsar discussões pretéritas sobre a construção de políticas afirmativas ao redor do mundo,

²⁶ De acordo com Pereira (2008, p. 175), a diretriz do postulado da igualdade foi formulada dentro de um contexto em que se buscava “abolir os privilégios típicos” dos regimes monárquicos, baseados “na linhagem e na rígida e imutável hierarquização”, e assim estabelecer “que a lei deve ser igual para todos, sem distinção de qualquer espécie” - sustentáculo jurídico do Estado Moderno. Contudo, o autor aponta que no decorrer dos tempos, verificou-se que a igualdade meramente formal ou de direitos, “não era, por si só, suficiente para tornar acessíveis a quem era socialmente desfavorecido as oportunidades de que gozavam os indivíduos socialmente privilegiados.” Assim, da ideia de igualdade “formal” transpassou-se “ao novo conceito de igualdade substancial”, esteio da noção de “igualdade de oportunidade” (PEREIRA, 2008, p. 175).

tanto que usualmente costuma-se anunciar, equivocadamente, que este mecanismo surgiu no contexto norte-americano.

Entretanto, Weisskopf (2004) destaca que a história das políticas de discriminações positivas “remonta muito mais longe na Índia do que nos EUA”²⁷, pois as mesmas tiveram início no território indiano entre “o final do século XIX e início do XX, com o desenvolvimento de movimentos organizados, especialmente na parte sul da Índia”, que reivindicavam a redução do “poder dos brâmanes”, os quais dominavam os cargos de elite no serviço público e categorias afins. Tal articulação visava “estabelecer assentos reservados para não-brâmanes no serviço público e também fornecer ajuda para não-brâmanes em instituições educacionais”²⁸ (WEISSKOPF, 2004).

Vaid (2014) ressalta que, no contexto indiano, as ações afirmativas possuem fundamentação frente às distorções causadas pelo sistema de castas, o qual se encontra ancorado na dimensão de *varna*. Embora esse termo - *varna* - esteja ligado à cor ou raça, ele compreende uma categorização hierárquica, religiosa e social bem mais complexa que se efetiva frente aos demarcadores das ocupações laborais: *brâmanes* (sacerdotes e médicos), *kshatriyas* (governantes e guerreiros), *vaishyas* (homens de negócios) e *shudras/sudras* (os ex-intocáveis, referente a artesãos e trabalhadores manuais), sendo que para algumas correntes teóricas, esta última categoria constitui uma classificação à parte (VADI, 2014). Contudo, dentro de uma *varna* costumam ser encontradas inúmeras “subdivisões de castas”, as *jatis* (VADI, 2014, p. 393), assim compreendidas como a manifestação empírica da casta, de tal modo que não é possível realizar uma divisão formal entre as castas.

Vadi (2014) refere que essa categorização também pode ser fruto de uma construção política, a exemplo do texto constitucional indiano que reconhece três grupos amplos e distintos para fins de implementação das políticas de discriminação positiva. São eles: **i)** castas programadas (ex-intocáveis); **ii)** tribos programadas (comunidades tribais), e; **iii)** outras classes de reservas, sendo este último grupo composto por um grande “número de subcastas *hindus* de castas inferiores, mas

²⁷ Tradução própria.

²⁸ Tradução própria.

também um número substancial de subgrupos muçulmanos e outras comunidades minoritárias religiosas/étnicas”²⁹ (WEISSKOPF, 2004).

Especificamente quanto ao modelo indiano de execução das políticas de ações afirmativas, Weisskopf (2004) aponta que as reservas foram primeiramente decretadas “em empregos no serviço público e admissões educacionais para grupos religiosos minoritários”³⁰ e, posteriormente, também passaram a ser reservados assentos no campo político.

1.1.2 Estados Unidos: resposta às Leis *Jim Crow*

Segundo Moehlecke (2002), as ações afirmativas foram instituídas nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1960, a partir do movimento de mobilização da população negra daquele país em busca de direitos civis, em uma contenda histórica contra as Leis *Jim Crow*. Essas normas segregacionistas foram emitidas a partir de 1877, no climatério entre o final Guerra de Secessão (1861-1865) e a abolição da escravidão nos EUA (1865), no seio de contextos locais do território Sul, dominado pelo partido democrata (WEISSKOPF, 2004). Elas impuseram um *status* oficial de segunda classe aos cidadãos negros norte-americanos. Frente a um regime oficial de discriminação que proibia os afro-americanos de compartilharem espaços públicos e escolas públicas com os brancos, instituiu-se uma ordem legal de preferências que consistia em um amplo rol de privilégios aos brancos e em severas desvantagens aos negros (WEISSKOPF, 2004).

Tais legislações segregacionistas foram revogadas diante da promulgação do Ato de Direitos Civis (1964), um decreto formulado a partir da Cláusula de Proteção de Igualdade prevista na Constituição dos EUA, destinado a proibir práticas discriminatórias em quase todas as esferas da vida pública norte-americana (WEISSKOPF, 2004). Esse instrumento foi implementado com a intencionalidade de promover a “afirmação da legalidade formal de igualdade de todos os cidadãos, a remoção de barreiras abertamente discriminatórias e uma difusão muito mais ampla de informações relevantes”, no sentido de incentivar “aumentos na representação de

²⁹ Tradução própria.

³⁰ Tradução própria.

negros e outros grupos minoritários sub-representados em empregos desejáveis e instituições educacionais”³¹(WEISSKOPF, 2004, n.p.)

Na sequência do Ato de Direitos Civis tem-se dois marcos decisivos: **i)** criação da Comissão para a Igualdade de Oportunidades no Emprego (*Equal Employment Opportunity Commission* - EEOC), destinada a identificar situações de discriminação no ambiente de trabalho e, posteriormente, processar as instituições responsáveis por tais práticas; **ii)** edição da Ordem Executiva nº 11.246, “que instruiu os contratados do governo a procurarem ativamente candidatos negros para empregos”, do mesmo modo que instou as faculdades e universidades a recrutarem “mais estudantes e membros do corpo docente negros”³² (WEISSKOPF, 2004, n.p.). Tais ferramentas representavam o corolário das reivindicações dos movimentos negros que “exigiam que o Estado, para além de garantir leis anti-segregacionistas, viesse também a assumir uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra” (PEREIRA, 2008, p. 175). Nesse contexto, Souza (2010, p. 127) refere que, nos EUA, os negros “foram os primeiros grupos a se beneficiar dos programas de ações afirmativas, seguidos, a partir da década de 1970, por hispânicos e indígenas”.

1.1.3 África do Sul: reparação-transformação

Sob os termos “reparação” ou transformação”³³, a criação de políticas afirmativas na África do Sul representou uma interrupção no regime oficial de Estado de discriminação racial que vigorava no país desde 1948, quando foi criado o *Apartheid*. Este “regime constituía na prática uma reserva dos espaços e posições de maior *status* social para os brancos, em detrimento da maioria de origem africana e de outros grupos não brancos, mormente indianos e *coloured*”³⁴, corporificando uma

³¹ Tradução própria.

³² Tradução própria.

³³ Silva, G. (2006, p. 139) refere que ao entrevistar atores de universidades na África do Sul que adotavam políticas afirmativas, eles preferiam não usar “o conceito de ação afirmativa para definir a política das universidades”, e uma das razões, “era o medo de que o termo remetesse a uma história complexa de batalhas jurídicas nos Estados Unidos”.

³⁴ “A população conhecida como ‘Coloured’ na África do Sul possui uma história complexa e multifacetada, que reflete as dinâmicas sociais e políticas únicas do país. O termo ‘Coloured’ foi historicamente utilizado para descrever pessoas de ascendência mista, geralmente incluindo herança africana, europeia e asiática. Essa comunidade emergiu durante o período colonial e foi significativamente influenciada pela interação entre diferentes grupos étnicos. Historicamente, a classificação racial desempenhou um papel crucial na África do Sul, especialmente durante o regime do apartheid, que vigorou de 1948 a 1994. Durante esse período, a população ‘Coloured’ foi

expressão de discriminação negativa³⁵ depositada contra a maioria não-branca, um estratagema racista que começou a ruir em 1990, “quando o governo do *National Party* aboliu paulatinamente o regime de exclusão sobre o qual se calcava e passou a negociar sua própria saída do poder” (FERES JÚNIOR, *et al.* 2018, p. 60)

Desse modo, com ensaios em 1991 e 1992, a partir de 1993 as ações afirmativas foram implementadas naquele país, tomando como foco “segmentos sociais com histórico de discriminação” (SANTOS, 2018, p. 50), na perspectiva de promover a transformação do “perfil étnico e racial de seu sistema de ensino superior, particularmente em áreas de prestígio ainda dominadas pelos brancos” (SILVA, G., 2006, p. 139).

Assim como no Brasil, as políticas afirmativas instituídas na África do Sul possuem respaldo constitucional, no caso de lá, frente aos preceitos da Constituição de 1996, que assegura a proteção de pessoas ou grupo de pessoas contra “discriminação injusta”: “Nenhuma pessoa pode ser discriminada de maneira injusta [...] Legislação nacional deve ser criada para prevenir ou proibir a discriminação injusta [...]” (FERES JÚNIOR, *et al.* 2018, p. 62).

Nessa esteira, logo após as eleições de 1994, em que Nelson Mandela foi eleito presidente, as ações afirmativas foram implementadas no serviço público (*Public Service Act*), tornando-se obrigatório considerar “raça, gênero ou deficiência do candidato para sua contratação ou promoção” (FERES JÚNIOR, *et al.* 2018, p. 61). E no ano de 1998, com a edição do *Employment Equity Act* (Lei da Equidade no Emprego)³⁶ foi constituída Comissão pela Igualdade no Emprego, cujo plano de ação contemplava as seguintes estratégias:

(1) promoção da igualdade de oportunidades e tratamento justo no emprego por meio da eliminação da discriminação injusta e (2) implementação de ação afirmativa para reparar as desvantagens no emprego vivenciadas por determinados grupos, a fim de garantir sua representação equitativa em todas as categorias ocupacionais e níveis na força de trabalho.

segregada e discriminada de várias maneiras, enfrentando restrições legais que limitavam sua mobilidade e oportunidades educacionais e econômicas.”(BRAFRICA, 2024)

³⁵ Feres Júnior (*et al.*, 2018, p. 60) refere que o caso da África do Sul é “muito interessante e didático, pois revela a diferença concreta entre **discriminação positiva**, que visa promover grupos desprivilegiados, como nas políticas de ação afirmativa, e **discriminação negativa**, que tem por objetivo prejudicar ainda mais tais grupos” (Grifos acrescentados).

³⁶ Tradução própria.

Logo, em linhas gerais, as ações afirmativas na África do Sul, ou mecanismos de “reparação” ou transformação”, compreendem financiamentos e metas de inclusão nas universidades e no emprego, cujos beneficiários são negros, mulheres e pessoas com deficiência (GEMAA, s.d.; SANTOS, 2018). Sendo que nas universidades públicas e no serviço público, o “descumprimento pode resultar em sanções do governo; nas instituições privadas, os empregadores são autorizados pela legislação a desenvolver seus próprios programas de ação afirmativa”, e mesmo não havendo “metas ou cotas obrigatórias no setor privado”, o “governo proporciona investimentos, crédito, orientação e apoio a pequenas, médias e micro empresas a fim de incrementar a participação dos negros na economia” (GEMAA, s.d.).

1.1.4 América Latina: ensaios não lineares

Segundo aponta Ibarra (2022), a “literatura especializada revela que apenas sete países latino-americanos – Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai³⁷ –, entre 20 possuem alguma ação afirmativa para efetivar o direito ao ensino superior”, dentro de um contexto em que a população negra corresponde, aproximadamente, a 25% do continente latino-americano (são mais 133 milhões de pessoas que se identificam como afrodescendentes)³⁸. Nesse sentido, além de abordar o caso brasileiro em tópicos específicos ao longo desta tese, nas linhas seguintes foram lançados alguns breves apontamentos sobre o contexto das políticas afirmativas em execução nos demais países da América Latina.

Na Bolívia, a partir de anseios materializados na Constituição da República de 2007³⁹, as políticas afirmativas consistem em subsídios de custos e isenção de

³⁷ A Argentina constitui uma situação à parte neste roteiro. Pois, embora o país possua legislação sobre tratamento preferencial a determinados segmentos, no caso, mulheres, estudantes desfavorecidos, indígenas e pessoas com deficiência (SANTOS, 2018), a discussão sobre a reparação aos afroargentinos ainda não ganhou fôlego. Dado que em “relação ao tema das populações afrodescendentes, os avanços são menores e as experiências que vêm ocorrendo nesse nível educacional são escassas” (LOANGO e SILVA, 2022). Por tais razões, o contexto argentino não foi incluído nesta pesquisa dentro do roteiro de ensaios sobre ações afirmativas na América Latina.

³⁸ (BELMONT, 2019).

³⁹ “Art. 1º. A Bolívia se constitui em um Estado unitário, social, de direito, plurinacional, comunitário, livre, autonômico e descentralizado, independente, soberano, democrático e intercultural. Funda-se na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do processo integrador do país.” (SILVA, 2010, p. 135).

taxas, tais como matrícula, alimentação e plano de saúde para estudantes de origem rural, conforme refere Ibarra (2022):

A universidade Mayor de San Simón, em convênio com comunidades e organizações sociais rurais, admite diretamente três mil estudantes, prescindindo da prova de suficiência acadêmica e do curso propedêutico. As universidades Mayor de San Andrés e a Universidade de La Paz possuem programa de subsídio ao custo das refeições nos restaurantes universitários.

Na Colômbia, de acordo com Santos (2018, p. 55), as ações afirmativas advêm da normas constitucionais de 1991, que afirmam “a necessidade do reconhecimento e da proteção da diversidade étnica”, tendo estabelecido “o compromisso de que o Estado promoveria condições para a garantia da igualdade real e efetiva, por meio da adoção de medidas a favor de grupos discriminados ou marginalizados”. Assim, as medidas contemplam vários grupos étnicos, sendo, inicialmente, os “povos indígenas e posteriormente a afro-colombianos, raizales e palenqueros” e, segundo “estudo de 2010, 15 entre 19 Instituições de Educação Superior (IES) possuíam alguma iniciativa de cotas para a população negra” (IBARRA, 2022).

No Equador as medidas surgiram em 2006, quando foi aprovada a *Ley dos Direitos Colectivos do Pueblo Negro ou Afroecuatoriano*, que garantiu “direitos coletivos econômicos, sociais, culturais e políticos dos afroequatorianos” em conformidade com “suas tradições como parte do patrimônio cultural da nação, e reconhecendo os direitos territoriais dos afroequatorianos” (SANTOS, 2018, p. 55). No ano de 2010, o art. 74 da Lei Orgânica de Educação Superior “propôs a instrumentalização obrigatória de cotas para grupos historicamente discriminados” no Equador, entretanto, somente “em 2019, foi expedido o regulamento do *Sistema Nacional de Nivelación y Admisión* (SNNA) que dispõe sobre essa política” (IBARRA, 2022).

No México, a legislação federal para prevenção e eliminação da discriminação (de 2003 e reformada em 2018) determina ao poder público a obrigação de adotar “medidas de nivelção, de inclusão e as ações afirmativas necessárias para garantir a todas as pessoas a igualdade real de oportunidades e o direito à não discriminação” (SECRETARIA-GERAL IBEROAMERICANA, 2019). Ibarra (2022)

aponta que, naquele país, no ano de 2022, pelo menos “18 universidades públicas oferecem programas de assistência acadêmica e social como desconto na taxa de inscrição e gratuidade no restaurante e no alojamento estudantil”.

No Peru, país onde “somente 2,5% da população indígena tem acesso à universidade”, o acesso aos povos indígenas no ambiente acadêmico é regulamentado por cada “IES a depender da totalidade de vagas” e como “política de permanência, as universidades públicas oferecem três refeições diárias gratuitas nos restaurantes universitários” (IBARRA, 2022).

No Uruguai, as primeiras experiências de ações afirmativas remontam a 2006, com a edição da Lei nº. 18.059, que estabeleceu: *i)* treinamento da força militar com foco na herança afrouruguaia; *ii)* concessão de bolsas de estudos na graduação e pós-graduação para afrodescendentes; *iii)* comemoração oficial em 3 de dezembro do dia do candomblé, da cultura afrouruguaia e da igualdade racial (LURASCHI, 2014 *apud* SANTOS, 2018, p. 55). Já a Lei 19.122 de 2013 “determinou a reserva de 8% das vagas no serviço público, a criação de bolsas de estudos no ensino superior e a inserção das temáticas africana e afro-uruguaia nos currículos” (SANTOS, 2018, p. 55). A legislação visou “reparar as consequências do racismo e promover a participação escolar e laboral de pessoas afro-uruguaias ou afrodescendentes”⁴⁰.

Importante salientar que, ao observar a ordem cronológica, percebeu-se que a implementação de ações afirmativas na América Latina encontra-se em linha com o declínio “de governos autoritários e neoliberais, em geral pouco simpáticos a essas políticas sociais”, de modo que a partir da mudança oriunda das urnas, tais países passaram “a incorporar políticas de reconhecimento e de ação afirmativa em suas Constituições, Leis e Atos Administrativos Normativos, bem como a criar órgãos governamentais” de gestão dessas políticas públicas. (SILVA, 2010, p. 122)

1.1.5 Brasil: a controvérsia da dependência

O final da década de 1990 costuma ser apontado como a referência temporal de implementação das primeiras de políticas afirmativas no Brasil (GUIMARÃES, 2003), visto que nesse período surgiram medidas de discriminação positiva: *i)* no ensino superior: mediante a organização por lideranças negras e religiosas de cursos pré-vestibulares “para negros e carentes” (GUIMARÃES, 2003, p. 260). E no

⁴⁰ (IBARRA, 2022).

âmbito do MEC, a criação do “Programa Diversidade na Universidade”, cuja finalidade era “implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros”, instituindo-se, assim, “os chamados pré-vestibulares para negros e carentes” (SANTOS, 2014, p. 59-60); *ii*) no mercado de trabalho: com a inserção de programas de incentivos voltados à contratação de pessoas negras, mulheres e pessoas com deficiência para ocupar cargos comissionados nas esferas ministeriais, “bem como nas contratações de empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores” (OLIVEIRA e BRAGANÇA, 2009, p. 151).

Porém, embora vigore uma certa confluência em relação ao conceito do termo ações afirmativas (já visto anteriormente), persiste uma rumorosa controvérsia em torno da origem da discussão do tema no contexto brasileiro. No panorama mundial, a Índia possui pioneirismo na implementação das políticas de discriminação positiva/ação positiva, conforme já discutido no item 1.1.1 deste Capítulo 1. Entretanto, o colonialismo e imperialismo do conhecimento costumam eclipsar discussões pretéritas sobre a construção de políticas afirmativas ao redor do mundo, tanto que usualmente costuma-se anunciar, equivocadamente, que este mecanismo surgiu no panorama norte-americano.

De acordo com Weisskopf (2004), essa imprecisão, talvez, esteja atrelada ao fato de que a expressão “ações afirmativas” foi cunhada durante o debate travado no território norte-americano. Mas para além disso, Feres Júnior, Campos e Daflon (2018), entre outros, referem que no Brasil, a recepção das ações afirmativas foi espelhada na discussão dos EUA. Os autores justificam que essa receptibilidade teria assento no poder imperial e protagonismo histórico norte-americano, acompanhada da recusa da sociedade brasileira ao debate do racismo disfarçada sob o véu da ideologia da democracia racial. Contudo, essa simplificação coloca em risco de obliteração as inúmeras demandas por igualdade racial travadas pelo Movimento Negro brasileiro nos períodos antecessores à implementação dessa política pública no Brasil.

Com efeito, as experiências indiana e norte-americana de ações afirmativas remetem a contextos étnicos, raciais, sociais e religiosos totalmente distintos, assim como também exteriorizam reivindicações de grupamentos e sujeitos totalmente

diferentes. Do mesmo modo, no contexto brasileiro, a demanda por políticas de igualdade racial encontra-se conectada a atores políticos, processos históricos e reivindicações próprias, construtoras de agendas específicas.

Segundo Matilde Ribeiro [Ministra da Igualdade Racial do Brasil de 2003 a 2008], a demanda por emancipação da população negra no país tem vasto lastro histórico, a citar, por exemplo: a Revolta dos Alfaiates (séc. XVIII e XIX) e a Revolta dos Malês (séc. XIX) “como expressões da luta pela liberdade e emancipação dos escravos”; o caráter nacional da mobilização da Frente Negra Brasileira - FNB (1931-1937); o Teatro Experimental do Negro - TEN (1944), idealizado por Abdias do Nascimento; o “Grupo *Ilê Aiyê*” (1974), “como uma referência cultural importante no cenário nacional”; na década de 1980, “o Movimento Negro Unificado (MNU), como uma nova investida de formatação de um movimento nacional com bases críticas à situação do racismo e exclusão social”(RIBEIRO, 2009, p. 12).

Logo, pode soar reducionista a perspectiva que resgata no modelo norte-americano a inspiração para a experiência das ações afirmativas no Brasil. Ao mesmo tempo, também corre o risco de corporificar uma subordinação teórico-social a um contexto externo e distinto do roteiro nacional, circunstância a ser lida sob a ótica da dependência, como “a existência de uma estrutura econômica, política, social e ideológica simultaneamente nacional, internacional e específica” (MARTINS, 2021, p. 86).

A compreensão dessa perspectiva compactadora, aparentemente, tonaliza o que Kreimer (2006) caracterizou como “universalismo liberal”, referindo-se aos processos de desenvolvimento científico experimentados pelos países latino-americanos na atualidade. O autor refere que a definição das agendas de pesquisa nestes locais encontra-se limitada a uma baixa capacidade de negociação, decorrente da “crescente divisão internacional do trabalho científico, associado a uma nova mudança de escala no tipo e natureza das investigações” (KREIMER, 2006, p. 200).

Portanto, o viés de achatamento que atrela a origem das políticas afirmativas no Brasil ao contexto norte-americano, aparentemente, encontra-se atrelado ao gradiente de hierarquia e subordinação do conhecimento que orbita dentro da colonialidade. A qual, “diferentemente do colonialismo que se refere às relações políticas de dominação entre estados e povos, diz respeito às relações de poder, ser

e saber, às subjetividades e à cultura.” (MARTINS, 2021, p. 86). Nessa medida é possível conceber como eivadas de colonialidade e dependência teórica as linhas investigativas que privilegiam as experiências estrangeiras, enquanto refutam ou ignoram o longo protesto interno das demandas nacionais por políticas de igualdade racial no Brasil.

1.2 Marco legislativo das ações afirmativas para a população negra no Brasil

Já inseridos no centro do processo de redemocratização propiciado pela mobilização em favor da campanha “Diretas Já” e da promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (GUIMARÃES, 2003), apresentam-se como precursores das políticas de discriminação positiva no Brasil, as “leis que beneficiaram as mulheres, instituindo o percentual de 20% para participação em cargos eleitorais” e outras “criando cota de 5% nas empresas com mais de mil empregados e de 20% nos concursos públicos” para pessoas com deficiência - PCD (OLIVEIRA e BRAGANÇA, 2009, p. 150). Contudo, tais medidas não contemplavam diretamente a reparação da população negra.

E aqui cabe destacar a efervescência do ano de 1988 frente às reivindicações históricas do MSN: “centenário de abolição da escravatura e promulgação da nova Constituição”, o que garantiu, diante de uma grande articulação do movimento social denominado “Frente Negra”, a inserção de dispositivos contra o racismo e a discriminação no texto da nova Constituição Federal (GUIMARÃES, 2003, p. 248-249).

Todavia, diferentemente do ocorrido com as políticas focalizadas instituídas aos grupos sociais supracitados (mulheres e pessoas com deficiência), o Estado brasileiro e a sociedade em geral recusavam-se a um debate, e, mais ainda, à implementação de ações afirmativas especificamente destinadas à população negra. Pois, mesmo diante dos índices e demarcadores oficiais que indicavam uma forte desigualdade racial, a política oficial de combate ao racismo ainda era “a não política” (GUIMARÃES, 2003).

Para compreender esse anacronismo, é interessante dialogar com Thomas Sowell, economista estadunidense e crítico contumaz das experiências de cotas raciais ao redor do mundo. O autor aponta que as discussões dos grupos favoráveis e contrários a esse tipo de política costumam centrar-se em “opiniões e princípios

radicalmente divergentes” (SOWELL, 2016, p. 19). Essa radicalidade é crucial para perceber como o racismo cordial/”à brasileira”⁴¹, assentado no *pacto do silêncio*⁴², tratou de interditar por muitos anos a discussão sobre a implementação de políticas afirmativas para a população negra. Pois, sob alegações de ofensa ao princípio da igualdade e prestígio ao mérito da seleção, negação do racismo disfarçada na tese da “harmonia racial”, entre outras evasivas, inúmeras foram as impugnações contra as cotas raciais. Uma irresignação que, curiosamente, caminhava de modo acrítico frente às outras espécies de cotas existentes⁴³, consoante demonstrado por Medeiros (2009) em estudo sobre argumentos utilizados nas ações judiciais movidas contra as cotas nas universidades públicas.

Logo, não é surpresa que, diferentemente das reivindicações promovidas pela FNB na década 1930 e pelo TEN na década de 1950 - cujos anseios, segundo Guimarães (2012, p. 105), receberam rápida resposta do quadro político, “seja através do golpe do Estado Novo, seja através do trabalhismo de Vargas e do nacionalismo” - , os protestos da comunidade negra dos anos 1980, especialmente traduzidos pelo MNU, não encontravam eco no “status” político tradicional (GUIMARÃES, 2012).

O MNU, com representantes históricos como Abdias do Nascimento, Lélia Gonzalez, Benedita da Silva e outros, trazia em sua agenda uma pluralidade de correntes e reivindicações, fortemente articulada com as mobilizações da comunidade negra norte-americana pelo estabelecimento de direitos civis, bem como pelos processos revolucionários de libertação de vários países do continente africano que eclodiam naquele momento (GUIMARÃES, 2012). Eis a síntese das demandas veiculados pelo MSN a partir de década de 1980: política de reconhecimento, política de identidade, política de cidadania e política redistributiva, esta última traduzida em demanda por implementação de ações afirmativas/compensatórias (GUIMARÃES, 2012).

⁴¹Figueiredo e Grosfoguel (2009, p. 229) referem que “os brasileiros estão convencidos da existência do preconceito e da discriminação raciais, mas, na maioria das vezes, eles não acreditam que isto afete mais profundamente a vida daqueles que são discriminados”, de tal modo que não “só o Brasil é um país em que existe racismo sem que haja racistas, como o racismo é visto como algo abstrato. Quase todos concordam com a existência das desigualdades raciais, mas é quase impossível constatar o racismo existente em nossa sociedade.”

⁴²Ver mais em Follmann e Pinheiro (2013).

⁴³ Aqui a autora cita, por exemplo, a existência de reserva de vagas para filhos agricultores e fazendeiros em colégios agrotécnicos, mediante a chamada “Lei do Boi”, vigente de 1968 a 1985 (MEDEIROS, 2009).

A esse adensamento do protesto negro no contingente do movimento pró-ações afirmativas, assume caráter preponderante a “Marcha dos 40 mil, ocorrida em Brasília no ano de 1995, em homenagem aos 300 anos de Zumbi dos Palmares”⁴⁴ (PEREIRA, 2008, p. 175). Dentre um conjunto de reivindicações, em carta entregue ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ligado à centro-direita, 02 (dois) itens específicos foram decisivos para a discussão sobre a implementação de ações afirmativas para a população negra no Brasil:

Recuperação, fortalecimento e ampliação da escola pública, gratuita e de boa qualidade e Desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e as áreas de tecnologia de ponta (OLIVEIRA e BRAGANÇA, 2009, p. 150).

É justamente a pungência desse tensionamento e mobilização interna que forçaram o Brasil, durante a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, de setembro de 2001, realizada em Durban/África do Sul, a reconhecer internacionalmente a existência de desigualdade racial provocada pelo racismo e discriminação contra a população negra, e, ao mesmo tempo, assumir o compromisso de adotar políticas específicas para combatê-los (GUIMARÃES, 2003).

Logo, “a partir do início do século XXI, a questão racial definitivamente foi incluída na agenda nacional brasileira” (SANTOS, 2014, p. 38), de tal sorte que na sequência foram instituídas ações valorativas como a inclusão do ensino da História e Cultura Africana e Afro-Brasileira nos currículos escolares (Lei n.º 10.639/2003) e o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010). Tais movimentos promoveram uma espiral de pluralização do ambiente universitário no início da década de 2000, mediante a implementação do mecanismo de reserva de vagas para pessoas negras e indígenas, PCD, estudantes oriundos de escola e/ou com vulnerabilidade socioeconômica, entre outros grupos (GOMES e SPOLLE, 2020), evidenciando,

⁴⁴ Zumbi foi chefe do Quilombo dos Palmares, refúgio de escravizados na região da Serra da Barriga (Alagoas-AL), representando a resistência do povo negro no Brasil à colonização e escravização portuguesa e holandesa durante o séc. XVII. Transformou-se a partir do resgate histórico promovido pelo MSN “em símbolo da resistência negra, sendo reconhecido como herói nacional brasileiro, em 1995” (GUIMARÃES, p. 253, 2003). E a partir do ano de dezembro de 2023, o aniversário de morte de Zumbi, ocorrida em 20 de novembro de 1695, passou a ser celebrado como Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra (BRASIL, 2023d).

assim, que as lutas e reivindicações do MSN criaram uma ampla plataforma de direitos humanos no Brasil, que acolhe diversas modalidades de ações afirmativas (ARROYO, 2011).

1.2.1 Lei Federal n.º 12.711/2012 - Cotas na educação

Enquanto a implementação de diversos sistemas de reserva de vagas ganhava corpo nas universidades estaduais no início dos anos 2000, vide, por exemplo, o pioneirismo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)⁴⁵ e da Universidade do Estado da Bahia (UNEB)⁴⁶, nas instituições federais de ensino (IFE), na ausência de legislação específica, o estabelecimento de políticas afirmativas ficava ao alvitre da autonomia de cada entidade.⁴⁷

Nesse contexto, é importante mencionar a exponencial ampliação e fortalecimento das universidades do país durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT). Seja a partir de 2004 com criação do Programa Universidade para Todos - PROUNI (destinado a conceder bolsas para estudantes pobres em universidades particulares), seja a partir de 2007 com a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI (GUIMARÃES, ANDRADA e PICANÇO, 2021).

Embora esses programas não trouxessem explicitamente regras formais condicionando a liberação de recursos à adoção de políticas afirmativas pelas instituições aderentes, o forte “incentivo” a tais sistemas estava ínsito na proposta de democratização do acesso ao ensino superior. Tal propósito tornou-se ainda evidente com a criação, frente à Portaria Normativa MEC n.º 02, de 26 de janeiro de 2010, do Sistema de Seleção Unificada (SISU), destinado à seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes. Essa plataforma eletrônica gerida pelo MEC

⁴⁵ De acordo com Medeiros (2009, p. 70), a “UERJ e as demais IES estaduais do Rio de Janeiro (UENF, UEZO, além da FAETEC - RJ) são as primeiras a adotarem programas de ação afirmativa no Brasil, que surgiram a partir de leis estaduais”.

⁴⁶ Ao lado das universidades cariocas, a UNEB também foi uma das instituições de ensino superior (IES) integrante do movimento de vanguarda de implementação das cotas nos cursos de graduação do Brasil, com o diferencial que a instituição baiana “foi a primeira universidade pública a estabelecer, em 2002, uma política de ação afirmativa voltada para a entrada de negros e indígenas em cursos de pós-graduação.” (VENTURINI, 2018, p. 05).

⁴⁷ “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 1988)

tornou o acesso às universidades federais, de fato, nacional, em contraste com o característico caráter regionalizado, e, não raro, local, dos vestibulares tradicionais.

E a partir do momento que, em 2003, a Universidade de Brasília (UnB), renomada instituição federal, também adotou um sistema de cotas com recorte étnico-racial, vindo a estimular outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a percorrerem o mesmo caminho, o debate tornou-se ainda mais acirrado, especialmente no campo midiático e na arena judiciária⁴⁸. O ápice dessa controvérsia teve desenlace mediante o julgamento pelo STF da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 186, em abril de 2012, quando foi declarada a constitucionalidade dos diversos e plurais sistemas de reservas de vagas existentes nas Instituições de Ensino Superior (IES) do país:

I – 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. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - 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. VI - 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

⁴⁸ Aqui cabe destacar a apresentação em 2004, pelo Executivo Federal, do Projeto de Lei (PL) n.º 3627/04, que visava estabelecer um sistema especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior (IFES), mediante a reserva de 50% das vagas para candidatos oriundos do ensino médio público. Contudo, essa iniciativa não avançou, visto que mesmo a presidência de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), do PT, sendo “de orientação pró-políticas sociais, a questão racial e/ou as desigualdades raciais (que afetam expressivamente a população negra), assim como as propostas de combate ao racismo”, não constituíram prioridade da agenda política daquele governo - assim como ocorrido na gestão neoliberal de FHC (SANTOS, 2014, p. 37).

vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. (BRASIL, 2012a)

A partir da cristalização desse posicionamento, foi possível prosseguir com a pauta dentro do Congresso Nacional (CN), dado que desde 2003 (primeiro governo Lula), projetos de lei (PL) sobre o tema não avançavam diante da controvérsia instaurada. Assim, já sob a presidência de Dilma Vana Rousseff (também do PT), foi aprovada e promulgada a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, a Lei das Cotas na Educação.

Essa legislação dispõe sobre a reserva de vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escola pública ou em escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público (redação dada pela Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024). A Lei das Cotas na Educação estabelece a reserva de pelo menos 50% das vagas para pessoas pretas, pardas, indígenas e com deficiência (PCD incluídos pela Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016), nas instituições federais de educação superior vinculadas ao MEC⁴⁹ e instituições federais de ensino técnico de nível médio⁵⁰, mediante a combinação ou não de recortes de renda *per capita* com limite de até 1,5 salário-mínimo. Ou seja, o grande guarda-chuva é o critério da escola, e ao abrigo deste vão sendo lançados os demais demarcadores (renda, cor/raça, etc.).

Com vigência inicial de 10 anos, após tensionamentos e incertezas sobre a prorrogação ou não⁵¹, a vigência da Lei n.º 12.711 foi renovada em novembro de

⁴⁹ Art. 1º 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 ou em escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público, referidas na alínea b do inciso I do § 3º do art. 7º da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. (Redação dada pela Lei nº 14.945, de 2024)

(...)

Art. 3º 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, indígenas e quilombolas 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 quilombolas e de 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). (Redação dada pela Lei nº 14.723, de 2023)

⁵⁰ Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

⁵¹ A redação original deixava dúvidas sobre a vigência: “Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado

2023, sob a sanção do Presidente Lula. Além de incluir os quilombolas no rol de sujeitos de direito, o novo texto⁵² trouxe uma sistemática de avaliação continuada, a ser realizada a cada 10 anos, conferindo a essa política afirmativa o *status* de permanente (BRASIL, 2023c):

“Art. 7º A cada 10 (dez) anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a avaliação do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como dos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública. (Grifos acrescentados)

Porém, em outro giro, continua pendente a edição de legislação expressa, com critérios e percentuais de reserva específicos, que regule as cotas na pós-graduação. Dado que a Portaria Normativa MEC n.º 013 de 11 de maio de 2016, meramente orienta as universidades a elaborarem propostas para um plano de inclusão de “negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação (Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado), como Políticas de Ações Afirmativas” (BRASIL, 2016b). Inclusive durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022)⁵³, essa portaria chegou a ser revogada, mas devido à forte repercussão, o então governo voltou atrás e derrubou a revogação⁵⁴. E por sua vez, a Lei n.º 14.723 (BRASIL, 2023c), ao renovar a vigência da Lei n.º 12.711/2012, estabeleceu que compete às IFES “no âmbito de sua autonomia e observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação” promover “políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação *stricto sensu*.” Ou seja, a efetiva implementação de cotas na pós-graduação depende da presença (ou não) de vontade institucional em cada

integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.” (BRASIL, 2012)

⁵² De autoria da deputada federal Maria do Rosário (PT-RS), o PL n.º 5.384/2020 foi relatado no Senado pelo senador Paulo Paim (PT-RS), também relator do projeto que deu origem à Lei de Cotas (ARAÚJO, 2023)

⁵³ Inicialmente eleito pelo Partido Social Liberal (PSL), de extrema-direita, em 2021 migrou para o Partido Liberal, de centro-direita. Atualmente o PSL não existe mais, tendo se coligado ao Democratas para fundar o União Brasil (centro-direita).

⁵⁴ Ver:

<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/06/23/mec-revoga-portaria-que-acabava-com-incentivo-a-cotas-para-negros-indigenas-e-pessoas-com-deficiencia-na-pos-graduacao.ghtml>. Acesso em: 07 nov. 2024.

universidade, pois, até o momento, não existe norma legal determinando sua obrigatoriedade.

Assim, embora desde o ano de 2002, alguns “programas de pós-graduação de universidades públicas começaram a criar ações afirmativas para ingresso em seus cursos”, o contingente, em janeiro de 2018, era de aproximadamente 500 programas de pós-graduação com ações afirmativas, um cenário que contrasta com o conjunto total de “2801 programas de pós-graduação acadêmicos (mestrado e doutorado) de universidades públicas” em funcionamento nesse mesmo período. (VENTURINI, 2018).

1.2.2 Lei Federal n.º 12.990/2014 - Cotas no serviço público federal

De acordo com o Fórum das Entidades Nacionais dos Servidores Públicos Federais (FONASEFE), no ano de 2020, entre os cargos da mais alta hierarquia no funcionalismo federal, os chamados DAS 6⁵⁵, “65% dos postos eram ocupados por homens brancos contra 1,3% de mulheres negras”. E no quadro geral, enquanto “55,7% dos brasileiros são negros (IBGE), apenas 35,09% dos servidores públicos ativos do executivo federal são negros, segundo o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) de 2020.”⁵⁶ Este cenário tensiona para o fato de que a

(...) interseccionalidade de gênero e raça escancara ainda mais a **desigualdade de acesso, que se reflete em quem é selecionado no concurso público.** De acordo com o IBGE, a força de trabalho no setor público federal é maior entre homens brancos (32,2%), e conta com 29,8% de homens negros. Por sua vez, as mulheres brancas são 22,5% do setor, enquanto as mulheres negras representam apenas 14,2 % da força de trabalho nesse nível.⁵⁷

(Grifos acrescentados)

⁵⁵ De acordo com a ENAP, os “cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) foram criados pela Constituição de 1988 e se constituem como os principais cargos comissionados do poder executivo federal estando presentes tanto na administração direta quanto indireta (exceto Agências Reguladoras). Os DAS podem ser ocupados tanto por servidores de carreira ou não e são de livre nomeação e exoneração”, sendo em relação aos níveis, “variam de 1 até 6. Os níveis 1 e 2 são mais relacionados a atividades operacionais. Já o 3 é atribuído aos coordenadores. O nível 4 geralmente equivale a coordenador-geral; o 5 a diretor; o 6 a secretário nacional ou presidente de fundação. Há ainda os cargos de natureza especial que incluem os secretários especiais, os ministros de estado, os secretários-executivos entre outros cargos.” (ENAP, 2019)

⁵⁶ Grifos acrescentados.

⁵⁷ (FONASEFE, 2024).

O panorama reforça a necessidade de maior efetivação das políticas públicas de caráter afirmativo destinadas a promover mais representatividade de cor/raça no serviço público, a exemplo do propósito da Lei Federal n.º 12.990/2014, que prevê a 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. (BRASIL, 2014)

Embora essa normativa seja datada de 2014, é preciso lembrar que a discussão sobre cotas raciais no serviço público não é recente no Brasil⁵⁸. Mocelin e Martinazzo (2017) referem que ainda no período da ditadura já havia propostas sobre ações afirmativas no mercado de trabalho. Para tanto, argumentam que em 1968, técnicos do

Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho manifestaram-se favoráveis à criação de uma lei que obrigasse as empresas privadas a manter uma percentagem mínima de empregados de cor (20%, 15% ou 10%, de acordo com o ramo de atividade e a demanda), como única solução para o problema da discriminação racial no mercado de trabalho. (MOCELIN; MARTINAZZO; 2017)

Obviamente, a iniciativa não prosperou, tendo em vista que sob o marco moral e político de uma ditadura não havia espaço para avanços em projetos destinados à promoção da igualdade e dos direitos humanos.

Assim, já na década de 1980, o deputado federal Abdias do Nascimento, fundador do Partido Democrático Trabalhista - PDT (originalmente de centro-esquerda, hoje centro-direita), protocolou o Projeto de Lei (PL) nº 1.332, de 14 de junho de 1983, que trazia como propósito a criação de *ação compensatória* que visava a “implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado

⁵⁸ Este item 1.2.2 traz a compilação de exposição abrangente e detalhada sobre a Lei n.º 12.190, constante no Capítulo 4 - da dissertação de mestrado, denominado “CARTOGRAFIA DAS PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS. Na pesquisa de mestrado abordou-se a execução da política de reserva de vagas para pessoas negras prevista na normativa em referência a partir do olhar comparativo entre os contextos de duas universidades federais, FURG e UFPeI (GOMES, 2020).

pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da Constituição da República”⁵⁹. Segundo aponta Ferreira (2016), nesse PL, a reserva de vagas na Administração Federal para a população negra seria de 40%, dado que no censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1980, havia sido registrado 44,34% de negros no Brasil. Porém, em 1989 o PL n.º 1.332 foi arquivado, sendo a proposta reapresentada em 1997, sob o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 75/1997, relatado por Abdias já senador da República. Entretanto, a Comissão de Constituição e Justiça - CCJ manifestou pela inconstitucionalidade do PLS (FERREIRA, 2016).

Ainda na década de 1990, durante o governo de FHC, foram esboçadas as primeiras políticas afirmativas no mercado de trabalho para a população negra (CAETANO, 2017). Mocelin e Martinazzo (2017) referem que nesse período também foi lançado o I Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), datado de 1996, que

Objetivava “IV - a redução de condutas e atos de violência, intolerância e discriminação, com reflexos na diminuição das desigualdades sociais; V - a observância dos direitos e deveres previstos na Constituição, especialmente os dispostos em seu art. 5º; VI - a plena realização da cidadania”, e tinha como propostas “134. **Apoiar as ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva.** 141. Desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta. 142. Determinar ao IBGE a adoção do critério de se considerar os mulatos, os pardos e os pretos como integrantes do contingente da população negra. 143. Adotar o princípio da criminalização da prática do racismo, nos Códigos Penal e de Processo Penal. 149. Formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra. (Grifos acrescentados)

Sob esse guarda-chuva, em 2001, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) instituiu cotas para negros, mulheres e pessoas com deficiências em cargos efetivos e comissionados no âmbito do Ministério e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tendo estimulado medidas semelhantes nos seus contratos de terceirização. Tais iniciativas também foram vistas no Ministério da Justiça (2001); no Ministério da Cultura (2002); e, no Ministério de Relações Exteriores (2002)⁶⁰. O mesmo se viu no STF, que passou a adotar cotas

⁵⁹Ver o PL no site da Câmara de Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%C3%87%C3%83O%20COMPENSATORIA%2C%20VISANDO,PRIMEIRO%2C%20DA%20CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20DA%20REPÚBLICA>. Acesso em: 05 mai. 2023.

⁶⁰(FERREIRA, 2016).

para negros, mulheres e pessoas com deficiências nas contratações terceirizadas (CAETANO, 2017).

Entretanto, essas medidas não avançaram muito além do governo de FHC. Tanto que não se visualizou exequibilidade no Decreto nº 4.228/2002, criador do Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), que tensionava a Administração Federal pela garantia de metas “[...] percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS” (BRASIL, 2002).

E mesmo com várias entidades estaduais e municipais já tendo implementado políticas afirmativas no serviço público (SOUZA, 2010), foi somente no governo Dilma (2011-2016) que o tema ganhou força no CN, imprimindo regime de urgência à tramitação do PL nº 6.738/2013, do qual a Lei Federal nº 12.990/2014 é originária. Nesse sentido, vale destacar que PL nº 6.738 visava regulamentar o art. 39 do Estatuto da Igualdade Racial (Lei Federal nº 12.288/2010), que desde o ano de 2010, compelia o Poder Público a promover

ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas. (BRASIL, 2010).

Entretanto, Ferreira (2016) aponta que nos anos posteriores à promulgação da Lei Federal nº 12.990/2014, não foi estruturado um sistema de acompanhamento da política, o que despertou preocupações sobre a efetividade da política. Nesse contexto, levantamento divulgado em 2015 pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), referente a 10 concursos realizados por duas universidades federais e oito institutos federais, exteriorizou que, em média, foram reservadas apenas 7,69% das vagas para candidatos negros, dentre 1.143 vagas disponibilizadas, sendo 703 de nível superior e 440 de nível médio (FERREIRA, 2016). Ou seja, as instituições não estavam cumprindo a reserva

mínima que a lei determina, dado que a Lei Federal nº 12.990/2014 estabelece 20% de cotas para pessoas negras nos concursos e seleções federais⁶¹.

Para além dos óbices internos na operacionalização da política, também há que se referenciar as contendas judiciais que se seguiram à edição da Lei n.º 12.990/2014. O tema foi judicializado e apreciado no julgamento da Ação declaratória de Constitucionalidade (ADC) n.º 41, no ano de 2017, tendo sido reconhecida a constitucionalidade da política, quando o STF manifestou que

1.1. Em *primeiro lugar*, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. (...)

1.2. Em *segundo lugar*, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. (...)

1.3. Em *terceiro lugar*, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014. (BRASIL, 2017b)

E no ano de 2023, em novo mandato de presidente da República, Lula editou o Decreto n.º 11.443, de 21 de março de 2023, que cria na Administração Federal a reserva de vagas de 30% em cargos e funções de confiança para pessoas negras, estabelecendo prazo até 31 de dezembro de 2025 para que os percentuais dessa medida sejam atingidos.

Nesse ínterim, cresciam as discussões e tensionamentos sobre a prorrogação ou não da Lei n.º 12.990/2014, cuja vigência estava prevista para terminar em junho

⁶¹ No trabalho de pesquisa de mestrado, com a dissertação “FURG e UFPel: uma cartografia sobre a repercussão da perspectiva institucional na execução da Lei Federal nº 12.990/2014”, realizou-se estudo comparativo sobre a efetividade da Lei 12.990/2014, adotando-se como campo empírico a execução da política nessas duas universidades. Na pesquisa, “diagnosticou-se que, no período de Junho/2014 a Dezembro/2018, portanto, quase metade do prazo total de vigência da política, foram adotadas rotinas administrativas e burocráticas que obstaram a efetivação do percentual legal (20%)”, o que destacava a necessidade de “quantificar e qualificar os resultados alcançados até então frente à Lei nº 12.990/2014, posto que o *status quo* indica uma extinção silenciosa dessa ferramenta de combate ao racismo e à discriminação racial no serviço público federal ao término da sua vigência em junho de 2024” (GOMES, 2020, p. 160-163).

de 2024, pois o Art. 6º assim estabelece: “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos.” (BRASIL, 2014)

Dado que o tema enfrentava forte resistência no CN, o debate foi absorvido pela arena judicial, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 7654, proposta pelos partidos PSOL - Partido Socialismo e Liberdade (de esquerda-ampla) e Rede Sustentabilidade (de centro-esquerda). Nessa ação, foi concedida liminar pelo ministro do STF Flávio Dino, em 25 de maio de 2024, que prorrogou a

A vigência da Lei de Cotas até que o Congresso Nacional aprove uma nova norma sobre a matéria. Ao conceder a liminar, o ministro levou em consideração o fato de que no próximo dia 10 de junho se encerra a validade da regra que reserva 20% das vagas em concursos públicos federais para pessoas negras. (STF, 2024)

Na decisão, o ministro Flávio Dino pontuou que o texto da Lei n.º 12.990 traz a vigência da política por 10 anos; contudo,

esse prazo teve por finalidade a criação de um marco temporal para avaliação da eficácia da ação afirmativa. Ou seja, os resultados devem servir para realinhar a medida e programar o seu término, se o objetivo for atingido (STF, 2024).

A decisão foi confirmada por unanimidade no pleno do STF, em julgamento no dia 17/06/2024, nos seguintes termos:

2. O fim da vigência da ação afirmativa sem que haja avaliação dos seus efeitos, das consequências da sua descontinuidade e dos resultados alcançados, além de não resultar na mens legislatoris, como demonstrado acima, não se coaduna com as promessas constantes na nossa Constituição relativas à construção de uma sociedade justa e solidária, com erradicação das desigualdades sociais e sem preconceito de raça, cor e outras formas de discriminação (art. 3º, I, III e IV, CF/88). Fumus boni iuris. 3. O compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar, por meio do Decreto nº 19.932, de 10 de janeiro de 2022, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, incorporada ao ordenamento interno na forma do § 3º do art. 5º da Constituição, impõe que o Estado brasileiro adote políticas de promoção da igualdade de oportunidades para pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, entre elas medidas de caráter trabalhista (arts. 5º e 6º). 4. Remanesce exíguo o prazo até o encerramento da vigência da Lei nº 12.990/2014, o que pode implicar violação do princípio da segurança jurídica (inclusive à vista de concursos em andamento ou recém findos), bem como ao concernente à vedação de retrocesso social (ARE 639337, Rel. Min. Celso de Melo; entre outros precedentes). 5. A significativa duração do processo legislativo no Senado Federal - inclusive com forte debate político - adensa o risco de dano

derivado de haver, eventualmente, uma tramitação similar na Câmara dos Deputados, ultrapassando o atual prazo de vigência da Lei existente. *Periculum in mora*. 6. Medida cautelar referendada para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 6º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, a fim de que o prazo constante no referido dispositivo legal seja entendido como marco temporal para avaliação da eficácia da ação afirmativa, determinação de prorrogação e/ou realinhamento e, caso atingido seu objetivo, previsão de medidas para seu encerramento, ficando afastada a interpretação que extinga abruptamente as cotas raciais previstas na Lei nº 12.990/2014. Ou seja, tais cotas permanecerão sendo observadas até que se conclua o processo legislativo de competência do Congresso Nacional e, subsequentemente, do Poder Executivo. Havendo esta conclusão prevalecerá a nova deliberação do Poder Legislativo, sendo reavaliado o conteúdo da presente decisão cautelar. (BRASIL, 2024)

Por sua vez, no âmbito do CN, tramita o PL n.º 1.958/2021⁶², de autoria do senador Paulo Paim (PT-RS), que visa prorrogar a duração da política. Na redação original (ver Anexo II), o referido PL apresentava texto praticamente igual ao já incorporado na Lei n.º 12.990/2014, trazendo a menção de prorrogar a duração da política por mais 10 anos.

Durante a tramitação no Senado, a redação sofreu alterações, e o texto aprovado em 22 de maio de 2024 (ver Anexo III), trouxe como inovações: **I)** aumentar o percentual da reserva para 30%; **II)** definir que o rol de sujeitos da política englobaria “pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas”; **III)** incorporar ao texto “o procedimento de confirmação complementar à autodeclaração das pessoas pretas e pardas”, delegando a regulamento futuro a “confirmação complementar à autodeclaração de indígenas e quilombolas”; **IV)** estabelecer que na “hipótese de indeferimento da autodeclaração no procedimento de confirmação”, o candidato poderá prosseguir no certame pela ampla concorrência, acaso preencha os requisitos para as fases seguintes⁶³; **V)** tornar obrigatória a reserva sempre que houver pelo menos duas vagas em disputa - na Lei n.º 12.990/2014 o mínimo para aplicação da reserva é 03 (três) vagas; **VI)** impor a edição de regulamento de

⁶² Além de prorrogar a vigência da política de cotas para pessoas negras no serviço público federal, o PL 1958/2021 amplia o rol de sujeitos, ao propor a reserva “às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas” (SENADO FEDERAL, 2024).

⁶³ No item 2.3.3 encontra-se uma inflexão acerca dessa perspectiva que prevê a manutenção no certame de candidatos reprovados na etapa da heteroidentificação.

“medidas específicas para evitar fracionamento de vagas em mais de 1 (um) certame que acarrete prejuízo à reserva de vagas”; **VII)** conferir caráter permanente à política, ao prever “a revisão do programa de ação afirmativa de que trata esta Lei no prazo de 10 (dez) anos”, em moldes similares à renovação da Lei n.º 12.711/2012 aprovada em 2023 (BRASIL, 2023c).

Entretanto, ao passar pela Câmara de Deputados, após inúmeras discussões e controvérsias, o PL n.º 1.958/2021 sofreu alterações substanciais. No texto aprovado em 19 de novembro de 2024 (ver Anexo IV), alguns itens merecem destaque: **I)** retirada da previsão do procedimento de heteroidentificação; **II)** exigência de comprovação “de fraude ou má-fé” na verificação da autodeclaração para eliminar o candidato do certame; **III)** redução para 05 (cinco) anos do prazo de “revisão do programa de ação afirmativa de que trata esta Lei”. Portanto, percebe-se que na passagem pela Câmara, o PL sofreu desnaturação mediante o recrudescimento de perspectivas contrárias a essa modalidade de a  o afirmativa.

Então, embora amparada por decisão judicial, a discussão sobre a prorroga  o da vigência da Lei 12.990/2024 continua em aberto, pois até o fechamento da reda  o desta tese, no final de novembro de 2024, o PL n.º 1.958/2021 ainda não havia sido convertido em lei. E diante das altera  es promovidas no CN, especialmente pela Câmara, talvez, esse não seja o melhor momento para pautar o debate na seara legislativa, visto que a possibilidade de retrocessos    considerável, impedindo inclusive eventuais avanços através de altera  es a serem introduzidas por normativas infralegais, a exemplo de decretos, instru  es normativas e portarias (caminho político talvez de maior capilaridade e negocia  o, pois fica na dimensão do Executivo).

1.3 Fator cor/raça na órbita do poder judiciário

1.3.1 Demografia   tnico-racial do judiciário brasileiro

A vincula  o entre cor e raça, conforme apontam Quijano (2000) e Grosfoguel (2016),    uma constru  o até certo ponto recente na história da humanidade, pois, emerge com o sequestro dos escravizados na costa da África, os quais, a serviço dos europeus em seu processo de coloniza  o das Américas dentro da escala de visão do trabalho dominante-dominado, foram chamados de “negros”. E na

sequência e contingência do processo de colonização, os dominadores se autoproclamaram de “brancos”.

Por consequência, a raça, que na atualidade ainda constitui “uma forma e um resultado do domínio colonial moderno” permeando “todos os domínios do poder mundial capitalista” (QUIJANO, 2000, p.192), instaurou-se como “um nu construído ideologicamente, que (...) nada tem a ver com a estrutura biológica da espécie humana e tudo a ver, em vez disso, com a história das relações de poder no capitalismo global, colonial/moderno, eurocentrado.” (QUIJANO, 2000, p.194)⁶⁴

Portanto, a colonialidade, na condição de constructo estruturante da episteme político-social e econômica que ainda governa a Modernidade - o capitalismo -, evidentemente, irradia reflexos nas instituições públicas e privadas, mesmo que no Brasil a esfera pública seja regida formalmente por princípios de impessoalidade e igualdade (BRASIL, 1988), os quais, consoante será visto mais adiante, são bastante permeáveis a práticas racistas.

Nesse sentido, vale destacar que pesquisa conduzida por Adorno (1995) na década de 1990, frente a estudo de caso que contemplou o poder judiciário paulista, identificou que o demarcador cor/raça agenciava estratificações e estigmas de cunho racial no momento da distribuição da justiça criminal, em compasso com a flagrante tolerância da sociedade brasileira diante de práticas racistas.

Paradoxalmente, esse fenômeno apontado por Adorno (1995) vigora apesar do esteio de garantias cristalizadas no corpo da Constituição Cidadã de 1988, marco histórico e jurídico de progresso humanitário cuja repercussão no contexto societário não se efetivou na mesma medida. Pois, apesar do Estado se definir como o espaço imparcial de implementação das leis, da cidadania e da democracia, os operadores da justiça, assim como todos os atores sociais, não são isentos do processo de racialização e da reprodução dos estigmas racistas que essa estrutura conforma.

Portanto, os achados evidenciados por Adorno (1995) são reflexivos ao se observar que, no exercício da função estatal de resolver e pacificar litígios, compete aos magistrados efetivar a aplicação da lei. Circunstância esta que, no caso das cotas raciais, para além da interpretação do texto normativo aplicável aos fatos submetidos à esfera judicial, também demanda do julgador uma compreensão acerca do contexto reivindicatório relativo ao plexo das políticas afirmativas

⁶⁴ Tradução própria.

destinadas à população negra, bem como a correta identificação do titular desse direito [pessoas fenotipicamente negras].

Contudo, compreende-se que tal exercício hermenêutico implica em uma providência de execução complexa frente à baixa diversidade étnico-racial identificada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no relatório do Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros concernente ao ano de 2018. De acordo com esse levantamento, que “contou com a participação de 11.348 de um total de 18.168 magistrados ativos, um índice de resposta de 62,5%” (BRASIL, 2018b, p. 05), a categoria laboral dos(as) juízes(as) é majoritariamente e sobre-representada pela população branca, pois, enquanto os dados do IBGE informam que a população negra brasileira orbita em torno de 54%⁶⁵, os dados do CNJ informam que, entre os(as) magistrados(as),

a maioria se declara branca (80,3%), 18,1% negros (16,5% pardos e 1,6% pretos), e 1,6% de origem asiática (amarelo). Apenas 11 magistrados se declararam indígenas. Entre os magistrados que ingressaram até 1990, 84% se declararam brancos. Entre os que ingressaram no período de 1991-2000, 82% se classificaram como brancos, reduzindo para 81% entre os que ingressaram entre 2001-2010, e ficando em 76% entre os que entraram na carreira a partir de 2011. (BRASIL, 2018b, p. 08)

De acordo com o referido relatório sociodemográfico (BRASIL, 2018b), no âmbito da Justiça Federal, ramo do Judiciário ao qual se encontra vinculado o TRF4, o perfil étnico-racial é composto pela seguinte categorização: Amarela: 1% entre os gêneros feminino e masculino; Branca: 86% no gênero feminino e 81% no gênero masculino; Parda: 10% no gênero feminino e 17% no gênero masculino; Preta: 2% no gênero feminino e 1% no gênero masculino.

Tais dados convergem com os resultados obtidos pelos estudos produzidos pela Sociologia Jurídica, segundo os quais, o Judiciário brasileiro informa um padrão tradicional que pode ser assimilado pelo “mapeamento dos princípios de estruturação e hierarquização do espaço dos juristas, em que nitidamente o direito é apropriado como recurso para a conservação da ordem social por grupos

⁶⁵Disponível

em:

<https://jornal.usp.br/radio-usp/dados-do-ibge-mostram-que-54-da-populacao-brasileira-e-negra/#:~:text=Dados%20do%20IBGE%2D%20Instituto%20Brasileiro.da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20%C3%A9%20negra>. Acesso em: 06 mar. 2022.

dominantes.” (ENGELMANN, 2005, p. 140) De acordo com Engelmann (2005, p.139), haveria uma tendência ou possibilidade de alteração desse cenário, pois,

a promulgação da Constituição de 1988, que consolidou a mudança de ordem institucional do país o afirmou um conjunto de garantias corporativas para magistrados e membros do Ministério Público. Os efeitos de recrutamento são visualizados já partir dos anos 70, através da maior impessoalização dos concursos públicos e aumento de número de postos ofertados. Tais elementos institucionais contribuem para o recrutamento de juízes com perfis sociais e políticos diferenciados em relação uma tradição de recrutamento de agentes públicos calcada predominantemente no capital familiar e social. (ENGELMANN, 2005, p. 139)

Apesar dessa modificação no modelo de recrutamento das carreiras jurídicas de Estado, impulsionada pela CF/1988, empreendimento científico recente desenvolvido por Oliveira, R. (2018), com foco justamente no TRF4, apresentou resultados que identificam esse tribunal, sob a perspectiva da genealogia das elites, como um espaço hereditário e familiar, com mentalidade e cultura política compatíveis com essas dimensões. Segundo o autor, a conclusão da investigação, que tomou como campo empírico “as origens familiares, as narrativas genealógicas, os valores profissionais, sociais e políticos de membros do Tribunal Regional Federal da 4ª Região”, apontou para “a visualização de uma prosopografia familiar conservadora e corporativista instalada no sistema judicial brasileiro, com grandes consequências políticas na atual conjuntura” (OLIVEIRA, R., 2018, p. 317).

E mesmo diante da Resolução n.º 203/2015 do CNJ, que prevê a reserva de vagas para pessoas negras nas seleções para ingresso na magistratura, em 2023, através do Diagnóstico Étnico-Racial no Poder Judiciário, identificou-se que apenas 0,5% dos juízes em atividade foram aprovados por cotas raciais, sendo que entre “os empossados a partir de 2016, ano seguinte ao da edição da Resolução 203/2015, são 3,5%. Esses percentuais são ainda muito inferiores à cota de 20% estipulada.” (CNJ, 2023, p. 87). Nessa investigação, o CNJ verificou que dos 60 tribunais analisados entre os segmentos trabalhista (24), estadual (27), federal (6) e militar estadual (3), na magistratura, “42 apresentaram déficit no percentual de cotas (70%); 14 já atingiram a equivalência; e em 4 casos não foi possível estimar, em razão da ausência de dados.” (CNJ, 2023, p. 81)

Nesse sentido, os efeitos da falta de diversidade na conformação do judiciário brasileiro é reconhecida pelo próprio CNJ, ao observar que na ausência de

diversificação de pessoas com raça/cor, gênero e classes diferentes, o Judiciário mantém formas de discriminação não somente entre a população que pretende ingressar neste Poder, como magistradas, por exemplo, mas também contra os(as) jurisdicionados(as). A manutenção de um padrão de perfil de magistrados, mormente, vindos de classes socialmente privilegiadas, não assegura status democrático à instituição e não garante acesso à justiça para todas as pessoas, além de não fortalecer a pluralidade de saberes e vivências (FIKOTA, 2022) (SILVA, Vanessa e BUARQUE, Plácido, 2021) (MADEIRA, 2022).⁶⁶

Diante desses achados, talvez, agora, seja possível melhor compreender os indicativos da pesquisa exploratória apresentada no item 1.4 do Capítulo 1. Lá identificou-se que, na esteira de legitimar o acesso às cotas raciais para pessoas cujo fenótipo negro não foi reconhecido pelas comissões de heteroidentificação, fundamentações jurisprudenciais emitidas por desembargadores(as) do TRF4 estruturavam-se em narrativas de ancestralidade e mestiçagem. Tal visão de mundo, com efeito, não orna com a intencionalidade inscrita no escopo na reserva de vagas para a população negra, posto que esta política afirmativa emerge da luta e reivindicação do MSN justamente a fim de produzir uma quebra nos tradicionais padrões de transmissão de prestígio e poder da vida pública e política.

Ademais, também é possível conceber que as decisões emitidas pelo TRF4 sob o abrigo dessa concepção em relação às cotas raciais [ou seja, sem aquilatar o impacto das fraudes frente à efetivação dessa política pública], possuem o condão para desvirtuar a essência e finalidade da própria instituição judicial, pois, conforme refere Rios (2018), em passagem em que discorre sobre a emergência das comissões de heteroidentificação:

Aos agentes públicos e aos operadores do direito cabe desemaranhar esses nós, tecendo encontros e cruzamentos despregados de opressão e comprometidos com o horizonte da justiça e da paz étnico-raciais. Essa tarefa e esse desafio, muito ao contrário do anátema aqui e ali decantado contra as ações afirmativas, alegadamente por instituírem “tribunais raciais”, consubstancia o dever de enfrentar o racismo como ele se apresenta na realidade, sob pena a instituições estatais desvirtuarem-se, tornando-se reprodutores conscientes ou involuntários de preconceito e discriminação contra tudo e todos que não se amoldam aos desígnios do privilégio da branquitude. (RIOS, 2018, p. 251)

⁶⁶ (CNJ, 2023, p. 14).

Assim, ancorada nas construções desenvolvidas no decorrer deste tópico, a **problematização** que se propõe nesta pesquisa estrutura-se a partir do seguinte questionamento: no tema das comissões de heteroidentificação, os julgadores do TRF4 orientam sua ação decisória a partir dos valores das demandas sociais das ações afirmativas ou outros elementos? A resposta preliminar para essa indagação encontra-se disposta nas abordagens teóricas, reflexões e hipóteses estruturadas ao longo do Capítulo 3.

1.3.2 Jurisprudência sobre fiscalização da autodeclaração

Segundo Souza (2017), no Brasil, de maneira geral, vigora um cenário em que a ausência de fiscalização nos programas de ações afirmativas instaura-se como consequência de

fenômenos naturais que sobrevivem à mais completa apatia, silêncio e omissão por parte dos órgãos responsáveis por gestar estas políticas que são tão caras, do ponto de vista histórico, social e político, para a população negra e para a sociedade de forma geral.” (SOUZA, 2017)

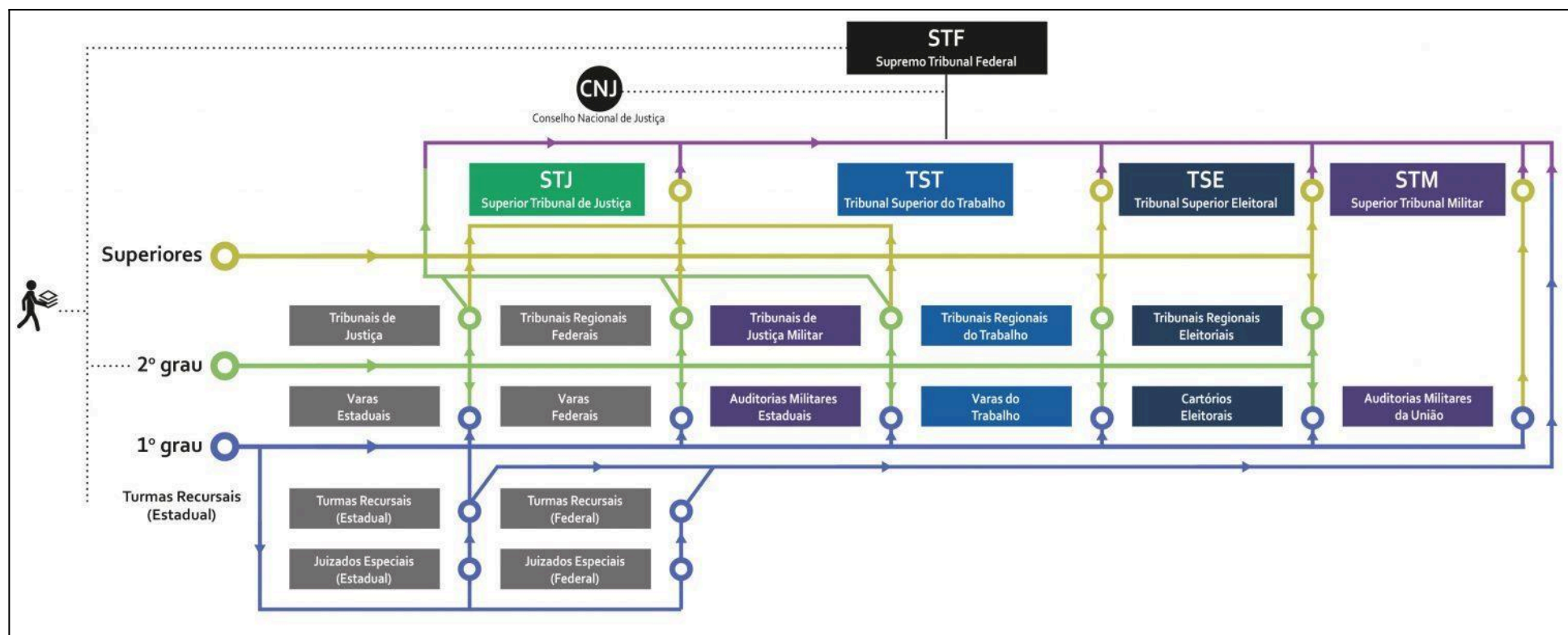
Nesse contexto, ganha extrema relevância o modo como o Judiciário se posiciona quando instado a dirimir conflitos que colocam em evidência a questão da fiscalização da autodeclaração racial.

No STF, órgão de cúpula do judiciário brasileiro, vigora o entendimento consolidado pela constitucionalidade da heteroidentificação como ferramenta de fiscalização e promoção da eficácia das cotas raciais, tanto na reserva de vagas na educação (BRASIL, 2012a), quanto nos concursos e seleções públicas (BRASIL, 2017). A mesma perspectiva é compartilhada pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ (BRASIL, 2021b)⁶⁷. Entretanto, ainda persiste um quadro de divergências no âmbito das decisões judiciais emitidas na 1ª instância e nos tribunais recursais.

Nesse sentido, vale destacar que a CF/1988 organiza o funcionamento do judiciário brasileiro frente a um sistema hierárquico de repartição de competências, distribuído em instâncias de 1º grau, 2º grau, tribunais superiores e pelo órgão de cúpula na figura do STF, conforme ilustração do CNJ, reproduzida a seguir:

⁶⁷ Precedentes: ADC 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJ 07.05.2018; AgInt no RMS 61.406/MS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 18/12/2020; MS 24.589/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Corte Especial, DJe 25/11/2020.

Figura 01 - Estrutura do Poder Judiciário Brasileiro



Fonte: CNJ. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/panorama-e-estrutura-do-poder-judiciario-brasileiro/#:~:text=O%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20brasileiro%20%C3%A9,que%20integram%20a%20Justi%C3%A7a%20Especial>. Acesso em 11 fev. 2024.

Por sua vez, nas esferas federal e estadual esse imbricado regime de distribuição de competências aglutina-se em dois grandes grupos:

i) Justiça Federal, com competência para julgar ações de interesse da União, suas autarquias ou suas empresas. Assim, a Justiça Federal se subdivide em **especializada** [constituída pelas Justiças Trabalhista, Eleitoral e Militar] e **comum** cuja atuação é residual, pois contempla toda matéria que não for de competência especializada (ALESP, 2010);

ii) Justiça Estadual, à qual compete “o julgamento das ações não compreendidas na competência da Justiça Federal, comum ou especializada”, havendo, também, a possibilidade de os Estados organizarem o funcionamento de sua Justiça Militar, “cuja função é julgar os crimes próprios cometidos pelos policiais militares” (ALESP, 2010).

Dado que o *locus* da pesquisa recai sobre um órgão da Justiça Federal (o TRF4), elaborou-se uma exploração preliminar das decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs) em funcionamento no país durante o período observado (Agosto/2016 a Agosto/2021), visto que os mesmos compartilham essa jurisdição. De acordo com as recentes alterações legislativas na estrutura de composição da 2ª instância da Justiça Federal (BRASIL, 2021d), encontram-se em funcionamento no Brasil seis TRFs, cada qual com jurisdição correspondente uma região geográfica, distribuídos da seguinte forma:

i) o TRF da 1ª Região (TRF1) tem jurisdição sobre Acre (AC), Amazonas (AM), Amapá (AP), Bahia (BA), Distrito Federal (DF), Goiás (GO), Maranhão (MA), Mato Grosso (MT), Pará (PR), Piauí (PI), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Tocantins (TO), com sede localizada na cidade de Brasília/DF;

ii) o TRF 2ª Região (TRF2) tem jurisdição sobre Rio de Janeiro (RJ) e Espírito Santo (ES), com sede localizada na cidade do Rio de Janeiro/RS;

iii) o TRF da 3ª Região (TRF3) tem jurisdição sobre São Paulo (SP) e Mato Grosso do Sul (MS), com sede localizada na cidade de São Paulo/SP;

iv) o TRF da 4ª Região (TRF4) tem jurisdição sobre Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC) e Paraná (PR), com sede localizada na cidade de Porto Alegre/RS;

v) o TRF da 5ª Região (TRF5) tem jurisdição sobre Alagoas (AL), Ceará (CE), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE), com sede localizada na cidade de Recife/PE;

vi) o TRF da 6ª Região (TRF6) tem jurisdição sobre Minas Gerais (MG), com sede localizada na cidade de Belo Horizonte/MG, tendo sido criado em 2021, com início das atividades a partir de janeiro de 2022 (BRASIL, 2021d).

Considerando que o TRF6 não teve atuação durante o período pesquisado (Agosto/2016 a Agosto/2021), pois, nem sequer existia nessa ocasião, nesta investigação não serão analisadas decisões emitidas por esse tribunal. Dessa forma, a seguir encontram-se diagramadas decisões emitidas por TRF1, TRF2, TRF3, TRF4 e TRF5 correspondentes à janela de observação empregada nesta pesquisa.

Para coletar a perspectiva desses tribunais sobre o procedimento de heteroidentificação, a partir do sítio eletrônico de cada TRF, realizou-se pesquisa pelas palavras-chave “cota racial + comissão + fraude” e variações dessa combinação, abrangendo decisões tanto sobre o ensino quanto sobre concursos e seleções públicas. A busca englobou manifestações relativas ao período de 01/08/2016 a 01/08/2021, pelo inteiro teor de acórdãos e decisões monocráticas (do relator), a partir da data de julgamento da decisão (e não apenas da publicação), tendo sido obtidos os resultados que reforçam a escolha do TRF4 como objeto privilegiado de estudo, consoante deduzido a seguir.

Quadro 01 - Decisões de TRF1, TRF2, TRF3, TRF4 e TRF5 sobre fiscalização da autodeclaração racial (2016 a 2021)

Tribunal	Quantidade de decisões	Período das decisões
TRF1	51	13/06/2017 a 26/07/2021
TRF2	17	27/10/2017 a 27/10/2020
TRF3	05	08/08/2019 a 21/06/2021
TRF4	266	27/09/2016 a 26/07/2021
TRF5	08	12/09/2019 a 22/07/2021

Autoria: própria. Fonte: sítio eletrônico dos TRF pesquisados.

Conforme se percebe, o cenário acima evidencia a preponderância do TRF4 na abordagem dos litígios que envolvem a relação entre “cota racial + comissão + fraude” dentro do segmento da justiça federal. Pois, entre as 347 decisões catalogadas nos 05 (cinco) TRF analisados, o TRF4 representa quase 77% da amostra, evidenciando a centralidade da Região Sul no debate. Essa circunstância traz o alerta para a possibilidade de que em outras regiões do país, onde há menor número de contendas judiciais sobre o tema, as instituições, no âmbito administrativo, talvez possam estar inseridas numa lógica automática ou arbitrária de deferimentos que, possivelmente, não atenda ao escopo de fiscalização da política (hipótese a ser desenvolvida em investigação própria). Ao mesmo tempo, o dado contrasta com o ideário do Sul não negro e europeizado, perspectiva cuja inflexão encontra-se desenvolvida no item 1.4.1.

De qualquer modo, o achado reforça a primazia das decisões sobre heteroidentificação no TRF4 reforça a escolha desse *locus* como campo empírico para a estruturação desta investigação, que se dedica a examinar o(s) sentidos de justiça presente(s) nas decisões emitidas pelos desembargadores(as) do referido tribunal em relação à atuação das comissões de heteroidentificação.

1.4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região: *locus* da pesquisa

Nesta pesquisa, o objeto de análise dialoga com a atuação da Justiça Federal **comum**, investida na perspectiva das decisões recursais emitidas pelo TRF4, um dos cinco Tribunais Regionais Federais - TRF em funcionamento no país durante o período observado (Agosto/2016 a Agosto/2021)⁶⁸.

De acordo com as informações disponibilizadas em seu sítio eletrônico (TRF4, s.d.), o supracitado tribunal possui sede em Porto Alegre/RS, apresentando jurisdição sobre os Estados do RS, SC e PR, “com Turmas Regionais descentralizadas em Florianópolis e Curitiba”, com uma atuação que se desdobra

⁶⁸ A Lei n.º 7.727, de 9 de janeiro de 1989, instituiu a criação de 05 (cinco) TRF, cada qual com jurisdição correspondente a uma região geográfica do Brasil (BRASIL, 1989). Recentemente, através da Lei nº 14.226, de 20 de outubro de 2021, a partir do desmembramento do TRF da 1ª Região, foi criado o TRF da 6ª Região, com “sede em Belo Horizonte e jurisdição no Estado de Minas Gerais” e início das atividades em janeiro de 2022 (BRASIL, 2021d). Considerando que o TRF da 6ª Região não teve atuação durante o período pesquisado (Agosto/2016 a Agosto/2021), nesta investigação não serão examinadas decisões emitidas por esse tribunal.

em 1ª e 2ª instâncias, cujas atividades jurisdicionais são desenvolvidas, respectivamente, por juízes/as federais e desembargadores(as).

No âmbito da Justiça Federal de 1º grau, cujas atividades jurisdicionais ficam a cargo de juízes/as federais, a 4ª Região possui atuação sobre

os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Cada capital, respectivamente, Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC) e Curitiba (PR), constitui a sede de uma Seção Judiciária. As Seções Judiciárias são integradas pelas Subseções Judiciárias, delimitadas especificamente por jurisdições territoriais (municípios), nas quais se encontram as unidades judiciárias de 1º grau de jurisdição, as Varas Federais e, inclusive, os Juizados Especiais Federais e Unidades Avançadas de Atendimento. (TRF4, s.d.)

Por sua vez, frente ao disposto no art. 108, inc. II da CF/1988 (BRASIL, 1988), as atividades jurisdicionais de 2ª instância no âmbito da 4ª Região são desempenhadas pelo TRF4, na figura de desembargadores ou juízes de 1ª instância convocados para atuar no pleno, julgando, em grau recursal, as ações decididas no 1º grau em demandas que envolvam a União Federal, autarquias e empresas públicas circunscritas à região Sul do Brasil.

1.4.1 Jurisdição: a simbólica região Sul do Brasil

De acordo a teoria do direito processual civil, a jurisdição é compreendida como “o poder que toca ao Estado, entre as suas atividades soberanas, de formular e fazer atuar praticamente a regra jurídica concreta que, por força do direito vigente, disciplina determinada situação jurídica” (THEODORO JÚNIOR, 2008, p. 40). A partir dessa premissa e considerando a organização do judiciário brasileiro, compete ao TRF4 julgar as demandas sobre heteroidentificação nos concursos e seleções públicas que envolvam instituições federais da região Sul do Brasil, formada por PR, RS e SC.

Conforme visto anteriormente, em 2017, esta região concentrava o maior número de comissões de heteroidentificação em funcionamento nas IFES do país⁶⁹, cenário que desperta reflexões diante do adágio popular de que no sul, “todo mundo é branco”. Em realidade, os dados do IBGE informam que embora não “seja todo mundo branco” nessa região, a grande maioria se autoidentifica como pertencente a

⁶⁹ (SANTOS e ESTEVAM, 2019).

esse contingente. Pois, segundo o censo de 2022, os “maiores percentuais de população branca estavam no Rio Grande do Sul (78,4%), Santa Catarina (76,3%) e Paraná (64,6%)”, de modo que, ao ser comparada com as demais regiões do Brasil, “a região Sul mostrou a maior proporção de brancos (72,6%)”⁷⁰.

Assim, torna-se curioso que a região Sul, que performa publicamente com uma identidade racializada tão consolidada como integrante da população branca, dentro da invenção sul branco europeizado⁷¹, constituinte inclusive de um ideário sulista⁷², apresente um número tão expressivo de comissões de heteroidentificação. E também que o TRF4, com jurisdição sobre essa região Sul, concentra o maior número de demandas judiciais sobre heteroidentificação no confronto com os dados dos demais tribunais regionais federais do país, conforme visto na seção anterior.

A questão é: se a população da região Sul tão facilmente se autocredencia como pertencente, majoritariamente, ao grupo racial da população branca, a partir de uma lógica europeizada^{73 74 75}, qual inscrição mental de dúvida poderia surgir no

⁷⁰ (IBGE, 2023).

⁷¹ Foi persistente na historiografia oficial, durante muitas décadas, as versões que privilegiaram a imigração europeia (sobretudo de alemães e italianos) na formação da região Sul como sinônimo de progresso e superioridade racial, enquanto invisibilizavam a presença negra a partir de narrativas sobre: *i*) baixo ou expressivo quantitativo de descendentes africanos no território quando comparado com a população negra das regiões Nordeste e Sudeste, e; *ii*) perspectiva romantizada da existência de um regime escravagista menos nocivo, dado que o perfil econômico da região Sul não era focado na produção visando a exportação, traço característico dos sistemas escravistas e coloniais ocorridos nas outras regiões do Brasil durante o regime imperial. Contudo, ao revisitar os registros, identifica-se que a presença do negro na região Sul era expressiva, e a forte dependência econômica da mão-de-obra escravizada, inclusive entre aqueles identificados como pequenos produtores. Portanto, a invenção do sul branco europeizado é convergente com as teorias raciais de cunho eugenista vigentes ao final séc. XIX e que permearam a proposta de embranquecimento da população brasileira ao longo do início do séc. XX (LEITE, 1991).

⁷² Criado em Laguna/SC na década de 1990, o movimento “O Sul é meu país” prega a separação dos estados do PR, RS e SC do restante do país, visando a constituição de uma nova unidade federativa, que dentre os fatores culturais utilizados para sedimentar a proposta agrega a miscigenação cultural, constituinte do “peculiar sulino, diferenciando-o das demais regiões brasileiras” (O SUL É MEU PAÍS, s.d.). Ou seja, um dos elementos basilares desse movimento separatista é o mito da democracia racial.

⁷³ Dentro da região sul, o PR é o Estado que concentra o maior número de negros (no censo de 2010, o grupo representava 28,5% da população do Estado). Entretanto, o ideário branco foi instalado na história oficial paranaense, a partir do *paranismo*, conceito desenvolvido pelo jornalista e historiador Romário Martins, que se estabelece sob a ótica de “que paranista não é necessariamente aquele que nasceu no Paraná, mas sim aquele que contribui para o progresso do estado, e na perspectiva do autor, a população negra não compunha esse grupo.” (FELIPE, 2018, p. 162)

⁷⁴ A pretensa identidade europeia e o apagamento de outras identidades é tão agudo no RS, que em 2018, durante campanha eleitoral de disputa ao governo do Estado, um dos candidatos, José Ivo Sartori (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, de centro-direita), que acabou eleito, trazia como *slogan* a frase “gringo tá certo”, em alusão à origem italiana. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=304804336971398>. Acesso em: 12 nov. 2024.

⁷⁵ No contingente de expansão da narrativa de superioridade racial vigente em SC, o crescimento das células nazistas é fenômeno de atenção entre as autoridades policiais e administrativas,

que se refere à autodeclaração racial para fins de acesso às cotas reservadas à população negra? Algumas pistas para esse fenômeno foram capturadas a partir de decisões judiciais do TRF4 sobre heteroidentificação que deram respaldo às alegações sobre mestiçagem difundidas por advogados de candidatos indeferidos pelas comissões de heteroidentificação. Em conformidade com esta pesquisa, tais narrativas reabilitam o mito da democracia racial através da retícula da mestiçagem e do outro conhecido apotegma, de que “no Brasil, todo mundo tem um pé na África”, o qual é trazido na discussão sobre fraudes nas cotas raciais para tentar justificar o uso indevido da política por pessoas sem fenótipo negro e que, portanto, não sofrem as facetas do racismo epidérmico (FANON, 2008), e nessa medida, não são sujeitos de direito da ação afirmativa.

1.4.2 Composição e funcionamento do TRF4

No que se refere à estrutura, o TRF4 é composto por desembargadores, nomeados pela Presidência da República, dentre pessoas com mais de 35 e menos de 65 anos idade, necessariamente, entre: **i)** juízes/as federais de 1ª instância lotados nesse tribunal, com mais de 05 (cinco) anos de exercício, promovidos, alternadamente, por antiguidade e merecimento; **ii)** membros do Ministério Público e representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), com mais de 10 anos de carreira ou efetivo exercício da atividade, atendendo à regra do quinto constitucional, conforme prevê o art. 107 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Até 12 de Dezembro de 2022, o TRF4 contava com de 27 desembargadores; contudo, nessa data houve a ampliação do pleno do tribunal^{76 77}, que passou a contar com 39 desembargadores, distribuídos em “12 turmas formadas por três desembargadores cada, sendo duas instaladas em Curitiba, duas em Florianópolis e as restantes na sede, na capital gaúcha” (TRF4, 2022c).

Em termos de organização, cada turma julgadora do TRF4 possui uma presidência interna, que é exercida por seus membros de modo rotativo “por um período de dois anos, (...) observando-se a antiguidade na composição do próprio

especialmente depois que foi desmantelado, no final de 2022, o encontro anual de integrantes de falange neonazista na região metropolitana de Florianópolis/SC. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2024/04/10/conselho-nacional-dos-direitos-humanos-chega-em-sc-para-investigar-aumento-de-celulas-nazistas.ghtml>. Acesso em: 12 nov. 2024.

⁷⁶ Ver: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16553

⁷⁷ Ver: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26565.

órgão” (TRF4, s.d.). Para fins de julgamento dos processos submetidos à sua apreciação, essas 12 turmas são aglutinadas em 04 (quatro) seções, “integradas pelos componentes das turmas das respectivas áreas de especialização”⁷⁸, mediante a seguinte distribuição:

1ª Seção (competência tributária, composta pelos integrantes da 1ª e da 2ª Turmas);

2ª Seção (competência administrativa, civil, comercial e residual, ou seja, todas as matérias que não são afetas 1ª, 3ª e 4ª Seções, composta pelos integrantes da 3ª, 4ª, 11ª e 12ª Turmas);

3ª Seção (competência previdenciária, composta pelos integrantes da 5ª, 6ª, 9ª e 10ª Turmas);

4ª Seção (competência penal, composta pelos integrantes da 7ª e da 8ª Turmas).

Turmas

A presidência das Turmas é exercida pelos Desembargadores que as integram, por um período de dois anos, em sistema rotativo, observando-se a antiguidade na composição do próprio órgão, vedada a recondução enquanto houver componente da Turma que não a tenha presidido.

As 9ª e 11ª Turmas funcionarão descentralizadamente na sede da Seção Judiciária de Santa Catarina. E as 10ª e 12ª Turmas, na sede da Seção Judiciária do Paraná. (TRF4, s.d.)

Dessa forma, compete aos membros da 2ª Seção, composta pelas 3ª Turma, 4ª Turma, 11ª Turma e 12ª Turma, apreciar, em grau de recurso, todas as ações do TRF4 no que se refere às demandas das áreas administrativa, civil e comercial (TRF4, s.d.). E, considerando que os processos relativos à heteroidentificação inserem-se no âmbito da competência administrativa, cabe aos julgadores da 2ª Seção do TRF4 julgar os recursos referentes ao preenchimento das cotas raciais estabelecidas pela:

i) Lei Federal n.º 11.096/2005, instituiu o PROUNI, concedendo bolsas de estudos em universidades privadas para candidatos(as) de baixa renda⁷⁹;

⁷⁸ Ver:

https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1&seq=1%7C327.

⁷⁹ Inicialmente, para ingresso no PROUNI, era exigido que o candidato tivesse cursado o ensino médio cursado integralmente em escola pública ou em instituições privadas com bolsa integral; contudo, a partir da Medida Provisória n.º 1.075, de 06 de dezembro de 2021, foi inserida a possibilidade para bolsistas parciais (BRASIL, 2021e), o que foi corroborado pela Lei 14.350, de 25 de maio de 2022, que passou a admitir estudante que tenha cursado “o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista” (BRASIL, 2021e).

ii) Lei Federal n.º 12.711/2012, estabeleceu cotas para candidatos(as) oriundos(as) da escola pública nas universidades e instituições federais de ensino técnico de nível médio, com recortes étnico-racial, socioeconômico e PCD;

iii) Lei Federal n.º 12.990/2014, determinou a reserva de vagas para candidatos(as) negros(as) nos concursos e seleções federais.

E embora em todos esses processos seletivos acima descritos tragam políticas públicas com reserva de vagas para a população negra, conforme já anteriormente informado, o eixo investigativo desta pesquisa se deposita sobre as decisões do TRF4 relativas a comissões de heteroidentificação concernentes a concursos públicos, com janela temporal delimitada entre Agosto/2016 e Agosto/2021.

1.4.3 Decisões do TRF4 sobre heteroidentificação: olhar preliminar

Visando identificar, preliminarmente, como o tema das heteroidentificação vem sendo abordado pelos julgadores do TRF4, realizou-se uma pesquisa exploratória⁸⁰ junto ao sítio eletrônico desse tribunal, com uma análise referente ao período de 01/08/2016 a 31/08/2021.

É necessário informar que nesta etapa, os códigos de buscas foram mais específicos do aqueles utilizados na exploração que resultou nos dados do Quadro 01, referente aos 05 (cinco) TRF em funcionamento durante a janela de Agosto/2016 a Agosto/2021, e que apontou 266 decisões relativas ao TRF4 (ver item 1.3.2). Neste momento da investigação, dedicado exclusivamente ao TRF4, foram encontradas 242 decisões⁸¹, frente ao código de buscas “cota + racial + fraude + heteroidentificação”. Já diante de um código de buscas ainda mais específico, relativo à combinação “cota + autodeclaração + racial + fraude + verificação + validação + aferição + heteroidentificação”, produto do avanço da construção desta pesquisa, o resultado das ocorrências remontou a um conjunto de 85 decisões⁸².

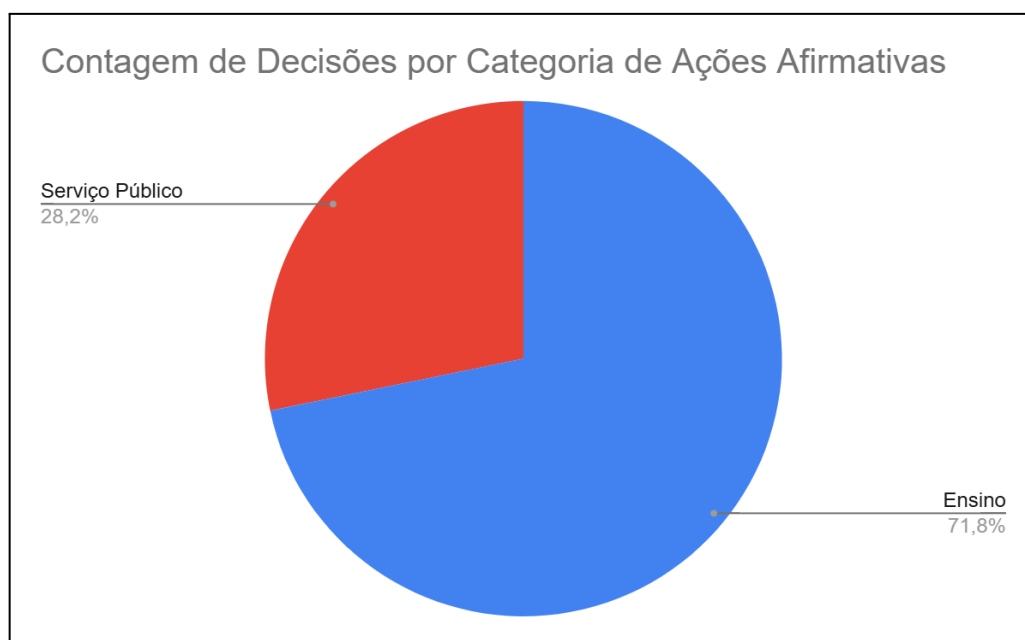
⁸⁰ Ela propõe uma maior aproximação entre o pesquisador e o tema ou problema de pesquisa, motivo pelo qual é mais “(...) apropriada para os primeiros estágios da investigação quando a familiaridade, o conhecimento e a compreensão do fenômeno por parte do pesquisador são, geralmente, insuficientes ou inexistentes.” (MATTAR, 2005, p. 85)

⁸¹ Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php>. Acesso em: 26 fev. 2020.

⁸² Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php>. Acesso em: 24 nov. 2021.

De modo geral, os resultados dessa pesquisa exploratória indicaram para a ocorrência de decisões do TRF4 sobre o tema em referência tanto em seleções da área do ensino quanto em concursos e seleções públicas, alcançando várias instituições federais localizadas nos 03 (três) Estados submetidos à jurisdição do TRF4 (PR, SC e RS), sendo 60 decisões relativas à educação (71,8%) e 25 decisões referentes ao serviço público (28,2%)⁸³. A representação dessa distribuição encontra-se na figura a seguir.

Figura 02 - Decisões do TRF4 sobre heteroidentificação por modalidade de ação afirmativa



Autoria: própria. Fonte: TRF4.

É importante registrar que a base de amostra da pesquisa exploratória refere-se a decisões que dizem respeito a episódios de indeferimentos da autodeclaração na esfera administrativa e que foram contestados na esfera judicial pelos(as) candidatos(as) indeferidos(as) - tanto por motivo de denúncias de fraude quanto na condição de etapa prévia da seleção.

⁸³ Na pesquisa preliminar foram identificadas 25 decisões do TRF4 sobre heteroidentificação em concursos e seleções públicas (cargos e empregos públicos). Porém, ao concentrar e detalhar o olhar, abrindo processo por processo desse grupo, ao inventariar cada um dos enunciados entre as distintas categorias de análise, o quantitativo de decisões fixou-se no total de 30 pronunciamentos, conforme detalhado no Capítulo 4.

E dentre esse conjunto, nas deliberações judiciais que autorizaram o acesso ou reingresso em cotas raciais de candidatos(as) indeferidos(as) na esfera administrativa pelas comissões de heteroidentificação, observou-se que algumas ponderações dos julgadores se repetem: ancestralidade, miscigenação, prevalência da presunção de veracidade da autodeclaração sobre a heteroidentificação, entre outros. Tais achados constituem ponto de inflexão e despertam atenção investigativa acerca das gramáticas morais e ordens de justificação presentes nessas decisões.

Nesse sentido, a amostra preliminar reforçou a intencionalidade da pesquisa, que se deposita em investigar, sob a ótica dos concursos públicos, a(s) epistemologia(s) e moralidades(s) que contornam o(s) sentido(s) de justiça dados pelos julgadores do TRF4 nas decisões sobre heteroidentificação durante a janela de Agosto/2016 a Agosto/2021.

CAPÍTULO 2 - EPISTEMOLOGIA DA HETEROIDENTIFICAÇÃO

Depois tivemos de enfrentar o olhar branco. Um peso inusitado nos oprimiu. O mundo verdadeiro invadia o nosso pedaço. No mundo branco, o homem de cor encontra dificuldades na elaboração de seu esquema corporal. O conhecimento do corpo é unicamente uma atividade de negação. É um conhecimento em terceira pessoa. Em torno do corpo reina uma atmosfera densa de incertezas.
(Frantz Fanon)

Esta pesquisa visa investigar a gramática das moralidades utilizada pelos julgadores do TRF4 ao emitir seus anúncios de justificação nas decisões sobre a atuação das comissões de heteroidentificação. Nesse escopo, torna-se essencial caracterizar a discussão sobre fraudes nas cotas destinadas à população negra e a relevância de abordar o entendimento do judiciário sobre o tema. No mesmo caminho, torna-se pertinente dialogar sobre as premissas e operacionalidades que instauram e legitimam o procedimento de heteroidentificação.

Assim, neste Capítulo 2, dedicou-se atenção especial para: **i)** o fenômeno das fraudes, abordando seus possíveis sentidos, bem como a diferença entre fraude e desacordo na autodeclaração; **ii)** a heteroidentificação, observando demarcadores sobre conceito, papel, estado da arte e prováveis desafios.

2.1 O fenômeno da fraude nas cotas para pessoas negras

Compreender o fenômeno da ocupação irregular das cotas reservadas à população negra implica reconhecê-lo como uma faceta exponencial do racismo que se efetiva frente ao binômio das fraudes *versus* desacordo da autodeclaração [falsa/errônea percepção racial]:

1) no primeiro caso, perfoma um mecanismo em que pessoas sem fenótipo negro, dolosa e fraudulentamente autodeclaram-se negras para acessar direitos alheios que elas compreendem como supostas vantagens, tais como o ingresso nas universidades e nos concursos públicos mediante as vagas reservadas à população negra (DIAS, 2018 e SANTOS, 2020);

2) na segunda hipótese, o sujeito, mesmo sem fenótipo negro, constrói a inscrição mental de que a sua eventual ancestralidade negra o credencia ao acesso de vagas destinadas às cotas raciais, a popularmente conhecida “afroconveniência” - uma fabulação em total descompasso com a agência das adscrições raciais vigentes no Brasil (AGUIAR, 2018), que se depositam sobre a aparência dos corpos efetivamente negros - *racismo de marca* (NOGUEIRA, 2007).

Contudo, desde já se alerta que, para fins de acesso à cota racial, não há distinção entre quem intencionalmente falseia a autodeclaração e quem se equivoca quanto ao seu conteúdo, apresentando um desacordo entre a informação declarada e sua fenotípia (DIAS, 2018). Pois, em qualquer das hipóteses, o sujeito não será lido socialmente como uma pessoa negra.

2.1.2 Pistas sociológicas da fraude

Dentro do debate sobre a heteroidentificação no serviço público, um dos itens que desponta como emblemático é o sentido expresso no parágrafo 2º do Art. 2º da Lei Federal n.º 12.990/2014, o qual estabelece que na

Hipótese de constatação de declaração falsa, **o candidato será eliminado do concurso** e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (BRASIL, 2014)⁸⁴

Uma leitura preliminar, poderia conduzir à ideia de que, não havendo comprovação de fraude, o candidato, mesmo reprovado na heteroidentificação, não seria eliminado do concurso, devendo ser apenas retirado da lista do acesso afirmativo, todavia, permanecendo na listagem da ampla concorrência. Tal propósito foi assimilado inclusive no texto da Portaria n.º 14.635/2021 (atualmente revogada, conforme se verá no item 2.3.3), o qual permitia que candidato indeferido no procedimento de heteroidentificação pudesse concorrer na ampla concorrência (BRASIL, 2021f).

Nesse sentido, Cesar (2023, p.59) alerta que o art. 2º, §2º da Lei 12.990/2014 “dá margem à compreensão de que a eliminação seja uma sanção em resposta ao ato ilegal e deliberado de autodeclaração falsa”. Ou seja, o texto legal, em tese

⁸⁴ (Grifos acrescentados).

exigiria uma comprovação da falsa declaração para a eliminação do certame, o que em certa medida vem autorizando que candidatos indeferidos na heteroidentificação recorram ao judiciário para pleitear a

Reversão de suas eliminações. Foi o que ocorreu no caso do **Agravo em Recurso Extraordinário 1.374.503**, no concurso público para Analista Judiciário da Justiça Militar da União, em que um candidato reprovado na banca de heteroidentificação conseguiu obter a sua reintegração na lista de ampla concorrência, a despeito de previsão editalícia clara e inequívoca que apontava a eliminação do certame em caso de reprovação pela banca. (CESAR, 2023, p. 59)

Entretanto, a admissão dessa leitura caminha para vulnerabilizar e enfraquecer a política em dupla dimensão, pois, significa:

i) debilitar o caráter pedagógico da fiscalização do acesso afirmativo, dado que ao enfraquecer a heteroidentificação inibe-se que pessoas brancas que tentam burlar a lei aprendam “que aquele espaço não pode ser indevidamente ocupado” e também retira dos reais beneficiários da política o aprendizado “com o procedimento, sobre o funcionamento das políticas reparatórias, de reconhecimento e redistribuição” (ENAP, 2021, p.60);

ii) incentivar que pessoas, sabidamente, sem fenótipo negro se inscrevam no acesso afirmativo, sob a compreensão de que, exceto diante da comprovação do crime de falsa declaração, acaso indeferidas na heteroidentificação, ainda serão beneficiadas pela permanência na listagem da ampla concorrência.

Assim, tal descompasso entre os sentidos legislativos atribuídos ao § 2º do Art. 2º Lei Federal n.º 12.990/2014 e as premissas reivindicatórias da política em referência conduzem a discussão para o conceito sociológico da fraude. Na compreensão de Oliveira (2013, p. 169), fraudes são

Mentiras que saem da esfera das relações pessoais para se tornarem, por isso mesmo, ***mentiras que são não apenas passíveis de censura, mas que também possuem uma importância social ímpar, ao ponto de serem tuteladas pelo Estado como atos que implicam na própria possibilidade da convivência social***: são atos que agredem algum valor importante para a sociedade. Tal agressão motiva e legitima o Estado a interferir na esfera individual para que se possa coibir tais práticas e manter a ordem social (Grifos acrescentados)

Ao analisar o evento das fraudes nas cotas raciais a partir do imaginário social brasileiro inscrito na regra de “levar vantagem”, Santos (2020) aponta para o fato de que

Antes de se candidatarem a tais vagas, as pessoas deveriam fazer uma autoreflexão e se indagar se são as reais destinatárias. Têm sido muito comuns nas comissões de validação da veracidade da autodeclaração, argumentos relacionados à ascendência dos candidatos, tais como: “meu avô era negro, sendo assim eu tenho direito a essa vaga”. Entretanto, o candidato à vaga não era o referido avô. Não partimos da premissa de que todos os candidatos nessa condição sejam fraudadores, há muita gente desinformada, dado o tabu que enreda o tema. Entretanto, há também muitos com plena consciência da sua condição étnicoracial, mas tentam se utilizar das reservas de vagas à luz da ideologia do “levar vantagem”. Lembrando que uma vaga numa universidade pública, bem como a detenção de um cargo público, são bens raros na nossa sociedade desigual (SANTOS, A., 2020, p. 23).

E, para além da questão ética de “levar vantagem”, a perspectiva apontada por Santos (2020) destaca como a questão racial é vivenciada de maneira contraditória no Brasil. Nas práticas sociais acontece o racismo fenotípico, de marca, mas ao mesmo tempo, há a ideia da ideologia do embranquecimento de que todos os brasileiros são mestiços. Assim, a ideologia da democracia racial esconde os casos de racismo de marca/epidêmico e deixa aberta a possibilidade do uso indevido das ações afirmativas a partir da ideia de ascendência, pois ainda vigora o apotegma de que “todos os brasileiros tem um pouco do sangue negro”. No mesmo sentido, Rios (2018) também adverte sobre a armadilha e as novas hierarquias raciais construídas no bojo do discurso da mestiçagem:

Assim compreendida, a tarefa das comissões de verificação de autodeclaração mostra-se salutar e necessária, dada a expertise requerida na concretização da política pública, num ambiente onde a mestiçagem, em vez de superar de modo igualitário e respeitoso as diferenças e a diversidade étnico-racial, institui novas e mais aprimoradas hierarquias sociais. (RIOS, 2018, p. 251)

À vista dessas pistas sociológicas, há que se concordar com Oliveira (2013, p. 12) no propósito de que as fraudes se instauram a partir de padrões sociocognitivos produtores de mentiras “e que as fraudes são, em parte, a manipulação deliberada desses padrões que dão consistência à grande maioria das relações sociais”. E nesse sentido, é possível reconhecer que, no contexto brasileiro, as fraudes nas

cotas raciais reabilitam as mentiras sociais relativas à mestiçagem e democracia racial.

2.1.3 Diferença entre fraude e desacordo na autodeclaração

De acordo com Sowell (2016, p. 22), ao redor do mundo, como uma espécie de “reação”, integrantes de grupos não abrangidos por políticas afirmativas têm efetuado, de modo individual ou coletivo, “a reclassificação como membros de grupos preferenciais”. Diante dessa informação, uma pergunta faz-se inevitável: tal prática figura como uma construção ideológica para justificar a ocorrência de fraudes? A fim de provocar a reflexão sobre esse dilema, cabe traçar algumas considerações sobre a diferença entre fraude e falsa/errônea percepção racial, fenômeno este que também é denominado de desacordo na declaração (DIAS, 2018).

Segundo refere Dias (2018, p. 144), na dimensão das fraudes nas cotas raciais “está se falando do ato pelo qual pessoa de raça-sociológica diversa da garantida pela política de cotas raciais entra como cotista-racial desviando a função teleológica da política e, não raramente, tirando real beneficiário/a.” Dentro deste conjunto, o autor propõe que essa fraude pode ser causada por 02 (dois) agentes distintos:

i) pelo candidato: quando uma pessoa branca, de modo intencional e/ou doloso, pleiteia o acesso à cota racial;

ii) pela instituição: quando a entidade pública não adota “as providências necessárias para que a política seja direcionada aos verdadeiros sujeitos de direito das cotas raciais”, agindo, portanto, com imprudência e/ou improbidade administrativa (DIAS, 2018, p. 144-145).

Já na extensão do desacordo na declaração, Dias (2018) assim se posiciona:

Se, por exemplo, determinado candidato/a que tenha pai ou mãe negro/a, (note que estou falando de ter um ou outro e não os dois) e que postule condição de cotista racial, mesmo sendo indeferido por comissão de heteroidentificação, não pode ser confundido com fraudador/ar, haja vista possibilidade real de sentir-se negro, no entanto, o sentir-se, achar-se é direito subjetivo e intocável, ligado a autodeclaração. Já a heteroidentificação está conectada ao realismo fenotípico. Não falamos do sentir-se e sim de como determinada pessoa é vista pela sociedade.

Imaginemos pessoa indubitavelmente negra que tenha sido criada por uma família alemã ou italiana. Que até mesmo tenha sido alfabetizada num destes idiomas e que por questões íntimas e culturais, sinta-se alemã, ou italiana, pois seus pais são assim, seus irmãos, tios e primos também o são. Neste caso fictício (mas não incomum) pode esta pessoa negra, sentir-se alemã, mas nunca será vista ou tratada pela sociedade como alemã, pois sua “marca”, sua fenotíпия é negra. Da mesma forma, uma pessoa fenotipicamente branca por maiores que sejam suas relações com a cultura e com a população negra nunca sentira na sua pele branca o vivenciado pela pele negra. (DIAS, 2018, p. 146)

Sem ingressar na discussão sobre a zona limítrofe entre fraude e falsa/errônea percepção racial, Zizele Ferreira de Souza, mestre em educação pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), ao comentar as denúncias de fraude na ocupação de cotas raciais dos cursos de medicina e direito dessa instituição ocorridas em 2018, denominou de “afro-conveniência” a prática que em determinadas situações “pessoas brancas se dizem negras quando isto lhe é positivo”. Souza relembra que a sociedade brasileira

Nega a formação identitária negra em suas raízes. Mas nestas horas, quando a pessoa vê a vantagem, ela se torna negra com mais facilidade. Mas quando você conversa com essa pessoa, percebe que ela não se vê como negra: é apenas quando ela tem como usufruir o direito do outro. É mais uma proporção do racismo.

(...)

No Brasil o racismo se dá de forma fenotípica. Ele é visual. Ele não se importa se na sua terceira ou quinta geração tem negro (SOUZA, 2018 *apud* AGUIAR, 2018)

Logo, no contexto brasileiro, em que vigora o racismo de marca (NOGUEIRA, 2007) ou racismo epidérmico (FANON, 2008), o acesso às cotas raciais envolve o realismo fenotípico, e não o “sentir-se” negro (DIAS, 2018, p. 146).

Portanto, em linhas gerais, na falsa/errônea percepção racial (desacordo da declaração) o sujeito, mesmo sem fenótipo negro, constrói a inscrição mental de que a sua eventual ancestralidade negra o credencia ao acesso de vagas destinadas às cotas raciais - uma fabulação em total descompasso com a agência das adscrições raciais vigentes no Brasil. Já no mecanismo da fraude, que constitui uma faceta exponencial do racismo, pessoas sem fenótipo negro, dolosa e fraudulentamente autodeclaram-se negras para acessar direitos alheios que elas compreendem como supostas vantagens, tais como o ingresso nas universidades e nos concursos públicos mediante as vagas reservadas à população negra.

Nesse compasso, o mecanismo de fiscalização da autodeclaração emerge como medida necessária a fim de salvaguardar a efetividade da política afirmativa em referência [cotas para a população negra]. Mas para além dessa faceta, a heteroidentificação apresenta outros gradientes e características, sintetizadas a seguir.

2.2 Heteroidentificação: fiscalização da autodeclaração racial

Conforme já delimitado, esta pesquisa examina o(s) sentido(s) de justiça que contorna(m) as decisões emitidas pelo TRF4 sobre a atuação das comissões de heteroidentificação. Comitês estes que possuem a função de proceder, com base no fenótipo do candidato, a identificação complementar da condição autodeclarada para fins de preenchimento das vagas reservadas à população negra em vestibulares e concursos públicos, na perspectiva de garantir a eficácia de política e também evitar fraudes, as quais, segundo propõe Souza (2020), ocorrem

Quando pessoas, na maioria das vezes brancas, inscrevem-se em programas de ações afirmativas por meio de cotas raciais direcionadas para a população negra (preta ou parda) e se autodeclararam como sendo negras. Na maioria das vezes, optam pela categoria de cor “parda” (...), com fiéis propósitos de conseguir benefício indevido. (SOUZA, 2020, p.88)

Assim, ao figurar como porta de acesso à política afirmativa para a população negra, o veículo da autodeclaração racial passou a desalojar os incômodos até então silenciados, e que foram traduzidos com propriedade por Luiza Bairos, ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) entre 2011 e 2014, durante o I Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial do Nordeste:

[...] sabemos que há pessoas negras que resistem em declarar a sua cor. O problema é que repetimos isto sem ressaltar o fato de que os brancos também resistem a se declarar enquanto tal. Ao restringirmos esta questão às pessoas negras, na prática, reforçamos a ideia equivocada de que apenas os negros fazem parte de um grupo “racial” e os brancos não. Quando afirmamos, por exemplo, que a existência de doenças que incidem mais sobre os negros, é preciso também dizer que há outros incidentes mais sobre os brancos. Quando dizemos que as pessoas negras sofrem desvantagens sociais, também, é preciso saber identificar como o racismo oportuniza vantagens para os brancos. Entretanto, muitas vezes, na tentativa de convencer outros setores da instituição da validade da nossa tarefa, passamos a operar dentro de uma lógica que tende a colocar os

negros como o problema, como se os brancos constituíssem um sujeito universal acima de qualquer possibilidade de identificação racial e, portanto, fora da equação das políticas de igualdade que pretendemos implementar. Todo o cuidado é pouco, pois a política racial é perversa e se não estivermos atentos corremos o risco de cair nas armadilhas colocadas pelo próprio racismo. (BAIRROS, 2007, p. 87)

Nesse sentido, é até certo ponto curioso observar como pessoas sem fenótipo negro passaram a reivindicar a proteção de políticas públicas construídas sob o arcabouço de justiça social de combate ao racismo, o qual, se repisa, no Brasil, emerge a partir do racismo fenotípico, atingindo de forma objetiva e indubitável aos corpos negros. O instrumental de rearticulação das relações raciais na sociedade brasileira é de fato singular, porquanto uma vez superada “predominância da ideia da democracia racial, o ambiente em que vivemos hoje é mais conflitivo, porque rompeu a suposta harmonia mantida à custa da subordinação social de mulheres e homens negros” (BAIRROS, 2007, p. 88). De acordo com Bairros, operava-se dentro da lógica de uma política racial dirigida pela ideologia de democracia racial, e “sob esta influência, negros e brancos aprenderam a se organizar, a se manifestar pessoal e coletivamente, a negociar suas oportunidades na vida social.” (BAIRROS, 2007, p. 88). Entretanto,

(...) no decorrer das últimas décadas, o Movimento Negro produziu um conjunto de processos e situações críticas que colocaram em xeque a ideia da democracia racial. Ao tentar absorver de algum modo as mudanças que Movimento Negro foi impondo, esta ideologia se desfigurou – como uma sociedade que afirma a inexistência do racismo se viu forçada a adotar diversas iniciativas para coibir o racismo e superar as desigualdades que ele gera? O que estas mudanças recentes podem significar? Significam que a política racial dentro da qual operamos se modificou em consequência de nossa própria atuação. Significam, também, que já não existe mais um discurso consensual que dê conta de explicar o novo caráter das relações sociais entre brancos e negros. (BAIRROS, 2007, p. 88)

Nesse contexto, o fenômeno das fraudes às cotas para a população negra pode ser lido como uma nova faceta dessa dinâmica de tensionamento que instaura entre os distintos grupos raciais [brancos e negros] e que sofre os influxos de *um não lugar* onde o grupo racial dos brancos consiga se sentir inserido a partir do momento em que se irrompe a lógica da dominação racial, que tanto lhe favorecia (e ainda favorece).

À vista disso, torna-se relevante abordar a figura das comissões de heteroidentificação a partir de suas origens, suas distintas nomenclaturas, a recepção fiscalização da autodeclaração racial nos tribunais e demais elementos circunstanciais que conduziram à elaboração do problema de pesquisa proposto para este empreendimento. Assim, na seção seguinte encontram-se alinhavados esses e outros fundamentos que coordenaram a elaboração da problematização⁸⁵, a qual se explicita no seguinte questionamento: nas decisões sobre heteroidentificação nos concursos e seleções públicas, os julgadores do TRF4 orientam sua ação decisória a partir dos valores das demandas sociais das ações afirmativas ou outros elementos?

2.2.1 O papel e a legitimidade das bancas/comissões

Em termos de definição do conceito das bancas/comissões responsáveis pela fiscalização da autodeclaração racial, é relevante observar a dimensão teórica proposta por Santos (2021b, p. 16), que as concebe como "mecanismos de fiscalização ou controle social de uma política pública", que "visam impedir o desvio de finalidade" da política afirmativa que prevê a reserva de vagas para a população negra nas seleções públicas de acesso ao ensino e ao emprego.

Quanto à tarefa e ao papel desses comitês, Rios (2018, p. 235) complementa que eles não implicam na "derrogação da autodeclaração, mas atividade complementar e necessária, dissipando dúvidas e via de regra confirmatória da autodeclaração, visando à consecução dos objetivos das ações afirmativas".

Neste aspecto é importante destacar que o sujeito de direito das políticas afirmativas raciais no contexto brasileiro é a pessoa que apresenta fenótipo negro, o que contempla o grupo dos pretos e pardos. Sobre essa aglutinação, que corresponde à classificação adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e encontra-se referenciada tanto no texto da Lei nº 12.711/2012 (Cotas para a Escola Pública na Educação Federal) quanto da Lei nº 12.990/2014

⁸⁵ Segundo referem Bertoldi e Oliveira (2019, p. 10), o problema de pesquisa consiste na "pergunta central do trabalho", configurando "a finalidade a ser seguida". Neste aspecto, Gil argumenta que ao se construir a problematização, é necessário considerar "que um problema é testável cientificamente quando envolve variáveis que podem ser observadas ou manipuladas." (GIL, 2006, p. 49-50)

(Cotas para Negros no Serviço Público Federal), é importante observar o posicionamento da literatura especializada:

A agregação de pretos e pardos tem a vantagem de dissolver o problema do tipo limítrofe entre essas duas categorias, mas acentua o problema da fronteira entre pardos e brancos. A representação do negro, ainda que varie circunstancialmente, aponta para o extremo preto das gradações de cor. Assim, fica difícil conceber o pardo na fronteira do branco com o negro, pois os traços que o relacionam ao “fenótipo” negro estão extremamente diluídos. Todavia, deve-se lembrar que o propósito da classificação racial não é estabelecer com precisão um tipo “biológico”, mas se aproximar de uma caracterização sociocultural local. **O que interessa, onde vige o preconceito de marca, é a carga de traços nos indivíduos do que se imagina, em cada local, ser a aparência do negro.** Pardos têm menos traços, mas estes existem, pois se não fosse assim não seriam pardos, e sim brancos; e é a presença desses traços que os elegerá vítimas potenciais de discriminações.

Portanto, **a agregação de pretos e pardos e sua designação como negros justificam-se duplamente.** Estatisticamente, pela uniformidade de características socioeconômicas dos dois grupos. Teoricamente, pelo fato de as discriminações, potenciais ou efetivas, sofridas por ambos os grupos, serem da mesma natureza. **Ou seja, é pela sua parcela preta que os pardos são discriminados (...).** (OSÓRIO, 2003, p. 23-24) [Grifos acrescentados]

Assim, em agosto de 2016, o Executivo Federal emitiu a Orientação Normativa nº 03/2016/MPDG, a primeira normatização de fiscalização da autodeclaração racial no âmbito dos concursos públicos federais (BRASIL, 2016c). Vale ressaltar que, para além do deságio temporal em relação à Lei nº 12.990/2014 (Cotas Raciais no Serviço Público Federal), a emissão da referida Orientação Normativa também se encontrava atrasada frente a procedimentos fiscalizatórios já adotados nas esferas estadual e municipal (SOUZA, 2010; 2020). Acerca da relevância da fiscalização da política em sede de concursos públicos, Souza (2017) pontua que:

Em 2017, com base em estudos anteriores, e **em concursos federais,** entre 2015 e 2017, percebeu-se que, **onde não há fiscalização, em média, se beneficiariam da política direcionada aos negros de 30% a 40% de pessoas brancas,** dependendo, obviamente, do status social do concurso. Ou seja, **quanto maior for o status social do curso ou cargo, maior será a concentração de brancos fraudando.** Já onde há forma de controle, via “bancas de verificação da autodeclaração de pessoa negra”, este número cai significativamente, para entre 3% e 7%, a partir de dados de oito concursos analisados. (SOUZA, 2017) [Grifos acrescentados]

Estabelecidas as premissas sobre o papel e a legitimidade das comissões heteroidentificação, faz-se necessário abordar os distintos momentos de implementação dessa medida fiscalizatória da política de ações afirmativas para a população negra.

2.2.2 Momentos da fiscalização: denúncia e ingresso

De acordo com Souza (2017), é necessário compreender que “a efetividade de qualquer política pública não prescinde de um bom gerenciamento, considerando, obviamente, que a grande finalidade destas políticas é incluir pessoas identificadas, na sociedade brasileira, como sendo negras.” (SOUZA, 2017). E no que se refere ao momento de fiscalização da autodeclaração racial, Santos (2021b) concebe essas bancas/comissões como integrantes de dois conjuntos distintos:

i) comissões de verificação, destinadas a apurar “supostas fraudes praticadas” por aqueles que foram “denunciados/ as como não sujeitos de direito [...] das cotas raciais”, de tal sorte que tais comissões possuem como escopo “verificar se houve apropriação indevida ou não das vagas” reservadas à população negra (SANTOS, 2021b, p. 16-18), ou seja, ostentam um caráter apuratório;

ii) comissões de validação, designadas para fiscalizar a autodeclaração no momento de ingresso do candidato, de modo que estão voltadas a evitar “tentativas de fraudes” (SANTOS, 2021b, p. 16-18), assumindo, portanto, uma tonalidade preventiva.

Tais digressões teóricas conectam esta pesquisa rumo ao estado de conhecimento sobre o tema referência, esforço exploratório e reflexivo desenhado nas próximas seções.

2.2.3 Estado do conhecimento

Nesta investigação, embora o tema macro esteja inserido no campo das ações afirmativas, o estado do conhecimento⁸⁶ foi construído a partir de trabalhos

⁸⁶ O estado do conhecimento também pode ser assimilado como “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica.” (MOROSINI e FERNANDES, 2014, p. 155). Ou ainda, como “a consulta, a sistematização e a análise do que foi produzido no seu campo disciplinar, em especial no país do pesquisador” (COSTA MOROSINI, 2005, p. 102)

que, em alguma medida, dedicaram-se a observar o procedimento de fiscalização da autodeclaração racial, notadamente denominado de heteroidentificação, o que também atrai para a retícula de análise o fenômeno das fraudes às cotas raciais.

Assim, para ancorar a construção deste elemento da pesquisa, adotou-se algumas categorizações que guiaram a organização do conhecimento já produzido no que tange à heteroidentificação e as fraudes nas cotas raciais:

- Fontes consultadas:
 - a) Para teses e dissertações: Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Banco de Teses da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) (ABPN);
 - b) Para artigos científicos: plataformas Scielo e Google Acadêmico;
- Código de buscas: os demarcadores “fraude” e “heteroidentificação”, os quais, a depender dos tipos de filtro disponíveis em cada plataforma, foram usados de forma isolada ou conjunta;
- Janela temporal: pesquisas publicadas durante os anos de 2016 a 2021.

2.2.3.1 Teses e dissertações sobre “fraudes” e “heteroidentificação”

Na plataforma da CAPES, principal indexador de pesquisa do país, foram encontradas 369 ocorrências relacionadas aos descritores da busca. Ao refinar esses resultados pelas grandes áreas do conhecimento que apresentam maior afinidade com esta investigação, Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, a amostra reduziu para 222 trabalhos. Em razão do afastamento dos temas e dos objetos tratados nas investigações inseridas dentro da área do conhecimento de Ciências Contábeis, optou-se por retirar esse grupo do conjunto de análise. Desse modo, a amostra preliminar estabilizou em 141 ocorrências, sendo que, após a leitura dos resumos dessas obras, identificou-se que apenas **08 (cinco) trabalhos** - 06 (seis) dissertações e duas teses -, de fato, apresentavam correspondências com as linhas desta pesquisa.

No tocante à busca realizada dentro do repositório da ABPN, preliminarmente, identificou-se seis trabalhos correlatos ao tema da pesquisa, sendo três dissertações e três teses. Após uma leitura exploratória, verificou-se que apenas **duas teses**

articulavam em alguma medida a discussão sobre a fiscalização da autodeclaração racial.

Por sua vez, a plataforma da BDTD gerou apenas um resultado, o qual já estava contemplado na busca realizada junto à CAPES, logo, não alterou a amostra.

Portanto, no total, entre teses e dissertações, foram localizados **10 trabalhos** correlatos ao tema abordado nesta investigação, com maior concentração na área da educação e a preponderância das publicações alocadas nos anos de 2019 e 2020, conforme categorização exposta nos termos a seguir.

Quadro 02 - Dissertações e Teses relativas a pesquisas sobre “fraude” e “heteroidentificação” (2016 a 2021)

Ano de Publicação	Tipo de publicação	Autoria	Título do trabalho	Área do conhecimento	Instituição
2018	Tese	SANTOS, Adilson Pereira dos	Implementação da Lei de Cotas em Três Universidades Federais Mineiras	Educação	Universidade Federal de Minas Gerais
2019	Dissertação	OLIVEIRA, Fabiana Córrea García Pereira de	O Ingresso de Negros/as nos Cursos de Graduação nas Universidades Federais do Brasil: Análise da Implantação das Comissões de Heteroidentificação	Educação	Universidade Federal da Grande Dourados
2019	Tese	PALMA, Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira da	Educação, Democracia e Inclusão Racial: Análise da Efetividade da Lei de Cotas para Negros em Concursos Docentes e Universidades Federais	Educação	Universidade Federal da Grande Dourados
2019	Tese	COSTA, Ricardo Dias da	A Lei 12.711/2012 e os Cursos de Graduação em Turismo da UFMG, UFOP e UFRRJ – Similaridades, Singularidades e Desafios no Processo de Consolidação	Educação	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
2019	Tese	PACE, Ângela Ferreira	O papel das comissões de heteroidentificação como mecanismo efetivo de seleção de negros aos cargos das universidades públicas federais	Educação	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
2020	Dissertação	LEITE, Lucas Loureiro	Ações Afirmativas Para Negros na Universidade Pública na Contemporaneidade: debates sobre identidades raciais a partir das denúncias de fraude nas cotas	Ciências Sociais	Universidade Federal de Juiz de Fora
2020	Dissertação	FAGUNDES, Isabela Perucci Esteve	Heteroidentificação racial para concursos públicos de professores/as na Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP	Educação	Universidade Federal de Ouro Preto
2020	Dissertação	PEREIRA, Aline de Carvalho	Ações afirmativas na educação profissional técnica de ensino médio: um estudo de caso com jovens estudantes cotistas	Educação	Universidade Federal de Alfenas
2020	Dissertação	LEITE, Kalinga Gonçalves	O desafio da confirmação da autodeclaração na política de reserva de vagas para acesso ao ensino superior	Direito	Universidade Federal do Rio Grande
2021	Dissertação	FREITAS, Évellyn Thaís Peixoto	“O filho que ninguém quer?”: o processo da implementação da comissão de heteroidentificação na UFMT no contexto das relações étnico-raciais brasileiras	Educação	Universidade Federal de Mato Grosso

Autoria: própria. Fonte: CAPES, BDTD e ABPN.

Em sua tese, Santos (2018) investigou o processo de implementação da Lei n.º 12.711/2012 em três IFES: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e Universidade Federal de Viçosa (UFV). Na análise, que dedicou uma abordagem aos mecanismos de verificação das condições de beneficiários das políticas afirmativas estabelecidas pela lei em referência e utilizados pelas universidades pesquisadas, foi apresentado um panorama nacional sobre o desenvolvimento das comissões de heteroidentificação no ano de 2017, elemento esse que contribuiu para as reflexões deste trabalho no sentido de circunstanciar a delimitação da pesquisa.

Oliveira (2019), por sua vez, na pesquisa de dissertação, adotou como objeto de estudo a atuação das comissões de heteroidentificação no âmbito de IFES distribuídas por diferentes regiões do país: Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), UFOP, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), UFPR e UFPEL. Um traço distinto deste estudo é a apresentação detalhada do procedimento de trabalho executado nas comissões de cada uma das IFES pesquisadas, elemento que propiciou articular nesta pesquisa os hiatos interpretativos ocasionados pela ausência de norma própria do MEC regulamentando a heteroidentificação na esfera do ensino.

Na tese desenvolvida por Palma (2019), que adotou como campo empírico os concursos para docentes nas universidades federais, o objeto de investigação é a Lei nº 12.990/2014 (Cotas Raciais no Serviço Público Federal), examinado sob a hipótese de que essa legislação apresenta problemas de efetividade que impactam no alcance dos propósitos desenhados pela política afirmativa em referência. Nesse sentido, a autora identificou que “alguns problemas com relação à regulamentação e fiscalização da Comissão de Heteroidentificação, acabam muitas vezes restringindo a participação de candidatos negros nos concursos públicos para vagas direcionadas a docentes nas universidades federais”, visto que estes tenderiam a “evitar os entraves judiciais que alguns dissabores no processo possam vir a gerar” (PALMA, 2019, p. 237) Embora Palma (2019) traga exemplos de debates judiciais e considerações sobre potenciais gargalos no texto da regulamentação aplicável [Portaria Normativa n.º 04/2018/MPDG], não se vislumbra que os dados apresentados possam sustentar isoladamente a referida hipótese, tendo em vista

que a pesquisa não abordou elementos prévios e antecedentes que influenciam na decisão de um candidato negro optar ou não por concorrer pela via do acesso afirmativo.

Na tese desenvolvida por Costa (2019), o foco destinou-se a identificar os desafios de implementação da Lei n.º 12.711/2012 sob o ângulo dos cursos de Turismo de UFMG, UFOP e UFRRJ. O autor identificou que nas três IFEs pesquisadas a instalação de comissões de heteroidentificação mostrou-se como um desafio, a fim de “coibir os casos de fraude acadêmica (casos de afroconveniência)” e, também, evidenciar o caráter pedagógico da Lei n.º 12.711/2012, posto que “as bancas de heteroidentificação cumprem um papel de efetivação de política pública e não atuam como um tribunal racial” (COSTA, 2019, p. 165-171). Nessa esteira, a pesquisa em referência ofereceu contribuições para pensar, a partir da afroconveniência, o cenário de desajustes entre os episódios de fraude e desacordo na autodeclaração racial, consoante registrado no item 2.1 deste Capítulo 2.

A seu turno, a tese de Pace (2019, p. 07) concentrou-se em investigar se as comissões de heteroidentificação “cumprem seu papel como mecanismo que possibilita o acesso de negros aos cargos das universidades públicas federais”. Na construção desse empreendimento a autora efetuou um rigoroso processo de resgate da conjuntura e do contexto jurídico relativos às cotas raciais no âmbito do serviço público federal, o que contribuiu para articular tal ambiente nesta pesquisa, nos termos dos itens 1.2 do Capítulo 1 e 2.3 deste Capítulo 2 (visto a seguir).

Já no conjunto das quatro dissertações publicadas no ano de 2020, tem-se os trabalhos de Leite, L.(2020), Fagundes (2020), Pereira (2020) e Leite, K. (2020), que podem ser assim aglutinados:

i) No trabalho de Leite, L. (2020) a investigação se debruçou sobre o fenômeno das fraudes nas cotas raciais na graduação frente a movimentos de denúncias ocorridos no ano de 2018 no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Essa dimensão de abordagem, que focalizou na fraude como fenômeno social, trouxe elementos que auxiliaram as reflexões desta pesquisa no debate sobre o caráter ideológico da fraude;

ii) A pesquisa de Fagundes (2020) examinou a atuação das comissões de heteroidentificação nos concursos públicos para docentes efetivos da UFOP. Entre os achados dessa dissertação que dialogam com esta pesquisa vale destacar “o

papel pedagógico das comissões de heteroidentificação na temática das relações raciais” (FAGUNDES, 2020, p. 05);

iii) O estudo desenvolvido por Pereira (2020, p. 159) buscou compreender “o significado das cotas raciais para jovens estudantes cotistas do Centro Federal de Educação Tecnológica do Sul de Minas, CEFET- MG unidade Nepomuceno”, o que demandou também observar a constituição e implementação das comissões de heteroidentificação dessa instituição de ensino. Na execução dessa tarefa investigativa, a autora construiu uma interessante compilação legislativa sobre o tema da heteroidentificação, aporte este contribuiu para esta pesquisa (ver item 2.3 deste Capítulo 2);

iv) A dissertação de Leite, K. (2020) buscou analisar o desafio da confirmação da autodeclaração racial nas políticas afirmativas do ensino superior, bem como examinar o posicionamento do judiciário frente ao tema. A investigação trouxe considerações sobre o posicionamento do judiciário em relação ao trabalho executado pelas comissões de heteroidentificação. Contudo, a partir de um caráter amplo e macro, diferentemente do propósito deste empreendimento, que busca observar as moralidades e epistemologias mobilizadas pelos julgadores sob o ângulo privilegiado do campo empírico do TRF4, o qual, consoante já visto no item 1.4 do Capítulo 1, apresenta ostensiva quantidade de litígios sobre o tema em referência.

Ao fim, fechando o conjunto de amostras das teses e dissertações relativas ao estado do conhecimento desta pesquisa, tem-se o estudo desenvolvido por Freitas (2021). Nesta dissertação, a autora dedicou-se a investigar o processo de implementação da comissão de heteroidentificação para o ingresso nos cursos de graduação na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), e, especialmente, compreender as perspectivas dessa implementação “a partir das/dos candidatas/os pretas/os e pardas/os e brancas/brancos que tiveram a matrícula deferida ou indeferida pela comissão de heteroidentificação” (FREITAS, 2021, p. 09). Nesse sentido, entende-se que essa pesquisa trouxe contribuições relevantes na etapa de diagramação e reflexão sobre os dados deste empreendimento, especificamente na identificação das moralidades e justificações empregadas nas decisões do TRF4 nos casos em que pessoas sem fenótipo negro foram autorizadas a ocupar cotas raciais.

Ao verificar-se que nenhuma das pesquisas em referência abordou a questão da atuação das comissões de heteroidentificação sob a perspectiva dos julgamentos na 2ª instância, e tampouco do TRF4, decidiu-se alargar o campo de buscas com um olhar referente à produção de artigos científicos, nos termos expostos no subitem a seguir.

2.2.3.2 Artigos científicos sobre “fraudes” e “heteroidentificação”

A busca no Google Acadêmico resultou na identificação de 74 ocorrências, sendo que várias delas correspondiam a diferentes tipos de pesquisas ou publicações acadêmicas que não correspondiam necessariamente à categoria dos artigos científicos, de tal modo que o conjunto de amostra dessa plataforma resultou em apenas oito trabalhos. Já a plataforma *Scielo* reportou apenas três resultados, com a peculiaridade de que todos foram publicados no ano de 2020. Portanto, no total, aglutinando as bases de Scielo e Google Acadêmico, foram analisados **11 artigos**, categorizados nos termos do seguinte quadro ilustrativo:

Quadro 03 - Artigos Científicos relativos a pesquisas sobre “fraude” e “heteroidentificação” (2016 a 2021)

Ano de publicação	Autoria	Título do trabalho
2020	MIRANDA, Ana Paula Mendes de; SOUZA, Rolf Ribeiro de; ALMEIDA, Rosiane Rodrigues de	“Eu escrevo o quê, professor (a)?”: notas sobre os sentidos da classificação racial (auto e hetero) em políticas de ações afirmativas
2020	BATISTA, Neusa Chaves; FIGUEIREDO, Hodo Apolinário Coutinho de	Comissões de Heteroidentificação Racial para Acesso em Universidades Federais
2020	SILVA, Ana Claudia Cruz da et al.	Ações afirmativa e formas de acesso ao ensino superior
2020	FREITAS, Matheus; SARMENTO, Rayza	As falas sobre fraude: análise das notícias sobre casos de fraudes nas cotas raciais em universidades em Minas Gerais
2021	RODRIGUES, Pedro Henrique Soares; LOUREIRO, Antônio José Cacheado	Lei de cotas e a dependência pragmática de efetividade
2021	SANTOS, Sales Augusto dos	Ambiente acadêmico brasileiro: branquidade e exclusão de direitos dos estudantes negros
2021	MIRANDA, José da Cruz Bispo de; SOUSA, Elio Ferreira de; SOUSA, Hyara Ketley de Oliveira	Cotas para negros no ensino superior do Piauí
2021	GOMES, Judit da Silva	Disputas por modos de reconhecimento em políticas afirmativas no Ensino Superior brasileiro
2021	SILVA, Leilane Diena Souza da; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos.	A Atuação da Comissão Institucional de Heteroidentificação da UNIVASF na Chamada Regular do SISU 2021 para Cursos de Graduação Presenciais
2021	SILVA, Miriam Carvalho da; CUSTÓDIO, Elivaldo Serrão	A universidade federal do Amapá e a comissão de heteroidentificação: entraves, desafios e possibilidades
2021	MAIA, Gretha Leite	Os desafios da criação de cotas para pretos, pardos e indígenas (ppi) nas universidades brasileiras

Autoria: própria. Fonte: Scielo e Google Acadêmico.

No que se refere ao ano de 2020, foram identificados quatro artigos publicados, assim categorizados:

i) No estudo promovido por Miranda, Souza e Almeida (2020, p. 01), a partir da experiência das comissões de heteroidentificação no ensino superior da Universidade Federal Fluminense (UFF), os autores propuseram que “a regulamentação das cotas raciais (...) tem se revelado uma tecnologia social fundada na suspeição sistemática, gerando insegurança jurídica nas avaliações dos ‘pardos’, assim como o ressurgimento de critérios fenotípicos”, frente ao uso do procedimento de heteroidentificação, pode “resultar em um não-lugar para negros de pele clara”. O posicionamento de referidos autores surge como um ponto de inflexão na bibliografia que sustenta esta pesquisa, e nessa medida, entende-se que foi oportuno justamente para compreender as moralidades, justificações e epistemologias das decisões do TRF4 refratárias à atuação das comissões de heteroidentificação;

ii) O artigo de Batista e Figueiredo (2020, p. 867) se propõe a analisar a “política afirmativa de recorte racial para o acesso à educação superior em universidades públicas federais, examinando o caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)”. Como resultado, os autores identificaram que, na universidade pesquisada, a existência de “comissão de heteroidentificação retraiu significativamente (...) o acesso de pessoas autodeclaradas negras, indicando que as comissões colocam em causa o significado do que é ser pessoa negra no Brasil” (BATISTA e FIGUEIREDO, 2020, p. 865). Ao mesmo tempo, os autores referem que esse achado evidencia que, “provavelmente, as autodeclarações raciais anteriores à heteroidentificação não correspondiam ao significado do que é ser pessoa negra no entendimento dos sujeitos de direito”, do mesmo modo que as “comissões frustram também fraudes de candidatos(as), em especial, aos cursos mais elitizados da UFRGS.” (BATISTA e FIGUEIREDO, 2020, p. 879) Nesse sentido, os apontamentos desse trabalho contribuíram para formular as reflexões desta pesquisa sobre o papel e a legitimidade das comissões de heteroidentificação;

iii) Na pesquisa desenvolvida por Silva *et al.* (2020, p. 346), foi apresentado o cenário de implementação e funcionamento das comissões de heteroidentificação no ensino superior no âmbito da UFF, mediante a exposição de “argumentos e um desenho (...) que levasse em conta o pluralismo institucional e a diversidade mínima

dos integrantes da comissão (...) a fim de garantir a aplicação das ações afirmativas sem ferir as liberdades individuais dos candidatos”. Considerando que o trabalho relata que a UFF baliza a atuação das comissões de heteroidentificação do ensino superior nas normativas do serviço público, as quais, consoante visto anteriormente, referendam apenas o critério fenotípico, identificou-se como paradoxal o relato de deferimento de candidatos sem fenótipo negro mediante a apresentação de documentos com informações sobre a categoria cor/raça (SILVA *et al*, 2020, p. 341-342). Tal circunstância adensou as reflexões desta pesquisa sobre a necessidade e emergência de emissão de norma própria e específica para regulamentar as comissões de heteroidentificação na esfera do ensino, conforme item 2.4 deste Capítulo 4;

iv) O artigo de Freitas e Sarmiento (2020, p. 271-272), que buscou “compreender como os casos de fraudes nas cotas para negros(as) – pretos(as) e pardos(as) – e indígenas foram veiculados nos sites dos grandes jornais de Minas Gerais”, identificou que “as pessoas suspeitas de fraude justificam a autodeclaração como pardas devido à origem/ascendência familiar”. Esse achado converge com os apontamentos assinalados na pesquisa exploratória relativa às decisões do TRF4 (item 1.4 do Capítulo 1), em que se identificou o uso de narrativas e argumentos que fogem ao critério do fenótipo para deferir o acesso às cotas raciais.

Por sua vez, Rodrigues e Loureiro (2021), defendem que é necessário alterar o texto da Lei n.º 12.711/2012 para prevenir o oportunismo social na ocupação das cotas raciais por aqueles que se autodeclaram pardos. Especificamente em relação às comissões de heteroidentificação, os autores sustentaram que nem “na Lei de Cotas, nem em seu Decreto nº 7.824, nem na Portaria Normativa nº 18 do MEC, que regulamenta os primeiros, encontra-se qualquer resquício de definição ou implantação dessas comissões” (RODRIGUES e LOUREIRO, 2021 p. 05). Embora o artigo tenha abordagem jurídica, curiosamente, o texto não faz referência aos dispositivos constitucionais ou aos precedentes jurisprudenciais que autorizam o funcionamento das comissões de heteroidentificação no ensino superior, mesmo na ausência de regulamentação específica. Por tais razões, esse trabalho, *a priori*, não contribuiu para adensar as reflexões desta pesquisa.

Já no artigo desenvolvido por Santos (2021, p. 28), a pesquisa se dedicou a compreender como e por qual razão os membros do Conselho de Ensino, Pesquisa

e Extensão (CEPE) da Universidade Federal de Viçosa (UFV), “fundamentados no argumento *in dubio pro reo*, (...) impuseram uma forma de operacionalização à Comissão de Verificação de Autodeclaração Étnico-Racial (CVAER) da instituição que,” ao mesmo tempo em que, “impediu o ingresso fraudulento de alguns estudantes brancos nas vagas das subcotas étnico-raciais destinadas aos estudantes pretos, pardos e indígenas (...), também permitiu o ingresso de dezenas de estudantes brancos nessas vagas.” Compreende-se que esse aparato teórico, que mobiliza perspectivas sobre branquidade e agência do racismo nas instituições, colaborou para compreender as moralidades e justificações presentes nas decisões do TRF4 que autorizam o ingresso de pessoas sem fenótipo negro nas cotas raciais.

A partir de estudo de caso frente ao panorama da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Miranda, Sousa, E. e Sousa, H. (2021) apresentam um artigo em que é problematizada a implementação das políticas de ações afirmativas no ensino superior público do Estado do Piauí. Nessa medida, os autores abordaram o fenômeno das fraudes sob a perspectiva da identificação e da reclassificação racial, em diálogo com autores como Sowell (2012) e Fontoura (2018), os quais também integram o instrumental teórico que sustenta este empreendimento.

O artigo de Gomes (2021) examinou as políticas afirmativas de acesso ao ensino superior desenvolvidas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), trazendo o seu relato um episódio insólito: “a destituição da comissão de validação da autodeclaração de negras e negros, ocorrida em 2013,” a qual foi posteriormente reestabelecida, em 2017, pelo mesmo Conselho Universitário que havia lhe destituído (GOMES, 2021, p. 123). Compreende-se que os aportes fáticos trazidos por essa pesquisa foram oportunos para equalizar, nesta investigação, a mobilização de interesses e o transporte das grandezas morais que permeiam os litígios judiciais relativos ao indeferimento da autodeclaração pela comissão de heteroidentificação.

A pesquisa de Silva e Santos (2021, p. 495) focalizou na atuação da comissão de heteroidentificação da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), “durante a Chamada Regular do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) 2021”. Dentre os achados, os autores referem que “a implementação da Comissão é um fator crucial para a efetiva implementação da política de reserva de vagas”, funcionando “como um instrumento para inibir fraudes e abrir os portões da Universidade para aqueles candidatos que são os reais sujeitos da política”

(SANTOS e SILVA, 2021 p. 510). Na condição de relato de experiência, esse trabalho corroborou as reflexões desenvolvidas nesta pesquisa quanto aos prejuízos causados pela inércia do MEC na emissão de norma própria sobre a fiscalização da autodeclaração racial no campo do ensino (ver item 2.4 deste Capítulo 2).

O artigo de Silva e Custódio (2021) concentrou atenção sobre o processo de formação e credenciamento da comissão de heteroidentificação na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Na pesquisa os autores identificaram que a UNIFAP já instituiu três composições de comissão de heteroidentificação, mas apenas duas delas atendem à “obrigatoriedade de diversidade de cor e presença de pesquisadores com conhecimentos e capacitações acerca das relações raciais no Amapá, conforme é indicada na Portaria Normativa utilizada pela universidade e apresentada nos editais de ingresso universitário.” (SILVA e CUSTÓDIO, 2021, p. 01). Nessa perspectiva, encontram-se reforçadas as reflexões deste empreendimento sobre a urgência de regulamentação específica a ser expedida pelo MEC sobre o funcionamento das comissões de heteroidentificação na área da educação.

Ao fim, tem-se o artigo de Maia, G. (2021), que problematiza os desafios de criação da Lei n.º 12.711/2012, com foco especial na ocupação de vagas reservadas a estudantes pretos, pardos e indígenas. Entre os achados, a autora concluiu pela viabilidade da autodeclaração étnico-racial “ser contrastada por comissões de heteroidentificação em um procedimento administrativo integrante do procedimento de matrícula, posto que tal procedimento complementar contribui para a efetividade da política afirmativa.” (MAIA, G. 2021, p. 10) Além dessa conclusão, que reforça o entendimento da literatura especializada, a abordagem de Maia, G. (2021) também traz uma retrospectiva histórica sobre os movimentos das denúncias de fraude e da escalada desse fenômeno no âmbito das universidades, cenário que corrobora as proposições supracitadas sobre a inércia do MEC quanto ao tema.

Isso posto, percebe-se, entre os trabalhos localizados não há foco na abordagem da perspectiva do judiciário de 2ª instância quanto à atuação das comissões de heteroidentificação, o que reforça a potencialidade desta pesquisa em eventualmente apresentar contribuições para o debate.

Assim, uma vez expostas as obras que permitiram realizar um mapeamento que desvenda e localiza o conhecimento já elaborado, apontando as lacunas, os

enfoques e os temas mais abordados no que afeta a esta pesquisa, o que corporifica o estado do conhecimento⁸⁷, entende-se como oportuno abordar, brevemente, o panorama jurídico-normativo referente à heteroidentificação.

2.3 Aferição da autodeclaração racial ou heteroidentificação?

A despeito da confluência sobre o conceito, o papel e a legitimidade das bancas/comissões de verificação da autodeclaração racial, vigora uma polissemia de nomenclaturas quanto à função desempenhada por esses comitês, sendo mais usual encontrar-se designações que alternam entre aferição, verificação e heteroidentificação. No sentido de tentar compreender esse imbricado quadro semântico, a seguir apresenta-se uma compilação histórico-legal das principais terminologias utilizadas.

2.3.1 Base de fundamentação jurídica

De acordo com Rios (2018), o sistema jurídico nacional confere preponderância ao direito de autoidentificação, como consequência da adesão pelo Brasil a tratados internacionais de direitos humanos:

O ordenamento jurídico brasileiro privilegia a autodeclaração como critério de reconhecimento de pertença a determinado grupo, seja no âmbito da raça, seja nas discussões sobre etnia, conforme a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, tudo dentro de uma perspectiva não assimilacionista. A Convenção 169 garante a proteção destes povos, o respeito a sua cultura, às formas de vida, às tradições e costumes próprios, prevendo seu direito a continuarem existindo e determinar suas formas de desenvolvimento. (RIOS, 2018, p 226)

Nesse sentido, é interessante observar, conforme assinala Rios (2018), que a autodeclaração consta no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, 20 de julho de 2010), “como método de identificação do pertencimento étnico-racial”, nos termos do art. 1º, parágrafo único, inc. IV, que define a população negra como o contingente de “pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga” (BRASIL, 2010).

⁸⁷ (ROMANOWSKI e ENS, 2006).

Contudo, apesar do tratamento especial destinado à autodeclaração, o ordenamento jurídico brasileiro também reconhece a “possibilidade de identificação objetiva” (RIOS, 2018, p. 228), de tal sorte que a autodeclaração e a heteroidentificação necessitam ser contempladas conjuntamente, pois:

(2) a autodeclaração, como a heteroidentificação, tem a mesma finalidade: materializar mecanismos de proteção antidiscriminatória, atuando conjuntamente, e não competindo, em face da maior proteção jurídica possível à igualdade e à dignidade; (3) dada a prevalência da autodeclaração, a combinação de técnicas de heteroidentificação é admitida, sempre visando à correta aplicação e concretização das políticas afirmativas. (RIOS, 2018, p. 228)

Nessa percepção conciliatória, tem-se o protocolo na Câmara dos Deputados, em 27/09/2021, do PL n.º 3.317/2021, voltado a alterar o Estatuto da Igualdade Racial para dispor sobre as comissões de heteroidentificação (ver ANEXO V). O referido PL, assinado pela deputada federal Marília Arraes (na época do PT, agora do Solidariedade, partido de centro-esquerda), eleita por Pernambuco, visa tornar obrigatória a constituição de

Comissão de heteroidentificação visando aferir a condição autodeclarada pelos candidatos pretos e pardos nos concursos públicos, concursos seletivos para ingresso em cursos de graduação, pós-graduação e nos quais haja reserva de vagas para negros pretos e pardos (BRASIL, 2021c).

Entretanto, a discussão de tal iniciativa não avançou no Legislativo federal, tendo sido apresentado à Mesa Diretoria em 07 de junho de 2024 pedido de dispensação, uma vez que o PL n.º 3.317/2021, encontra-se atrelado ao PL n.º 5882/2005, “contextualizado em período significantemente anterior sequer à Lei de Cotas Raciais”, considerando, ainda, que “o PL 3317/2021 tem abrangência dentro do setor público, o PL 5882/2005 dispõe sobre a proteção do emprego de pessoas negras, sendo assim direcionado ao setor privado.” (ver ANEXO VI)

Assim, enquanto vigora a ausência de lei específica regulamentando a heteroidentificação, é oportuno observar as principais orientações já expedidas: decisões do STF, normativas emitidas por órgãos do Executivo Federal e recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), nos termos do quadro reproduzido a seguir.

Quadro 04 - Base de fundamentação jurídica da fiscalização da autodeclaração racial

Nomenclatura	Data	Órgão emissor	Ementa
ADPF n.º 186	26 de abril de 2012	STF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. alegada ofensa aos arts. 1º, caput, iii, 3º, iv, 4º, viii, 5º, i, ii xxxiii, xli, liv, 37, caput, 205, 206, caput, i, 207, caput, e 208, v, todos da Constituição Federal. Ação Julgada Improcedente.
Portaria Normativa nº 18	12 de outubro de 2012	MEC	Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012
Nota Técnica nº 43	12 de agosto de 2015	SEPPIR	Manifestação a propósito de várias consultas à SEPPIR quanto a questões referentes à aplicação da Lei nº 12.990/2014
Orientação Normativa nº 03	1º de agosto de 2016	MPDG	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 junho de 2014.
Recomendação nº 41	09 de agosto de 2016	CNMP	Direito constitucional. ação direta de constitucionalidade. reserva de vagas para negros em concursos públicos. constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido.
ADC n.º 41	08 de junho de 2017	STF	Direito constitucional. ação direta de constitucionalidade. reserva de vagas para negros em concursos públicos. constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido.
Portaria Normativa nº 04	06 de abril de 2018	MPDG	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 nº 12.990, de 9 de junho de 2014.
Portaria n.º 14.635	14 de dezembro de 2021	ME	Altera a Portaria Normativa SGP/MP nº 4, de 6 de abril de 2018, que 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 nº 12.990, de 9 de junho de 2014.
Instrução Normativa n.º 23	25 de julho de 2023	MGI	Disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos, na forma da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e reserva vagas para pessoas negras nos processos seletivos para a contratação por tempo determinado de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Autoria: própria. Fonte: Diário Oficial da União (D.O.U) e sítios eletrônicos dos órgãos referidos na compilação.

Em concordância com apontamentos já lançados, é sabido que o STF se posiciona favoravelmente à realização da heteroidentificação como procedimento complementar à autodeclaração, entendimento consolidado na ADPF nº 186/2012⁸⁸. Aliás, a partir desse reconhecimento de constitucionalidade foi emitida a Nota Técnica 043/2015/SEPPIR, afirmando que, no âmbito da execução da Lei n.º 12.990/2014 (Cotas Raciais no Serviço Público Federal):

Ante as duas possibilidades de verificação da autodeclaração acima mencionadas em casos de denúncia de suspeita ou preventiva - ao posicionar-se, pode a SEPPIR-PR assegurar a respeito e cumprimento do espírito da lei, qual seja buscar a eliminação das discriminações sofridas pela população negra em razão de sua cor, respaldada no entendimento da Suprema Corte que, para tal, considera válidas tanto a autodeclaração, reconhecendo e atribuindo a responsabilidade principal ao autodeclarante (optando pela verificação apenas em caso de denúncia de suspeita de falsidade) quanto a adoção do mecanismo complementar de precaução. condicionando a autodeclaração ao aval prévio da comissão de verificação (verificação preventiva, *a priori*). Tecnicamente, nada obsta a adoção de uma, de outra, ou de ambas, desde que para assegurar a eliminação das situações ou possibilidades de cerceamento de acesso da população negra ao serviço público. (BRASIL, 2015b, p.15)

Igualmente, já foi apontada a omissão do MEC, o qual, desde a edição da Lei n.º 12.711/2012, emitiu apenas uma previsão genérica de fiscalização das cotas, nos termos do art. 9º da Portaria Normativa n.º 018/2012/MEC, que assim dispõe:

A prestação de informação falsa pelo estudante, apurada posteriormente à matrícula, em procedimento que lhe assegure o contraditório e a ampla defesa, ensejará o cancelamento de sua matrícula na instituição federal de ensino, sem prejuízo das sanções penais eventualmente cabíveis. (BRASIL, 2012c)

À vista disso, torna-se muito relevante a mobilização do MNU, especialmente frente à realização em 2015 da audiência pública “Fraudes nos sistemas de cotas e mecanismos de fiscalização – O papel do Ministério Público” (ROSA, SANTOS e MARQUES, 2020, p. 163). Após esse alerta, no ano seguinte, em 2016, o MNU encaminhou ao Ministério Público recomendação “apontando a necessidade de

⁸⁸E reiterado na ADC nº 41/2017: “Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.” (BRASIL, 2017b)

tomada de medidas para garantir que as vagas reservadas para negros fossem ocupadas por quem apresentasse fenótipo característico de pessoa negra” (ROSA, SANTOS e MARQUES, 2020, p. 163). E assim, nesse ambiente de alertas e tensionamentos, em 09 de agosto de 2016 foi emitida a Recomendação nº 41, frente à qual o CNMP convocou os membros do Ministério Público de todo país ao cumprimento da seguinte incumbência:

Art. 1º. Os membros do Ministério Público brasileiro devem dar especial atenção aos casos de fraude nos sistemas de cotas para acesso às universidades e cargos públicos – nos termos das Leis nºs 12.711/2012 e 12.990/2014, bem como da legislação estadual e municipal pertinentes –, atuando para reprimi-los, nos autos de procedimentos instaurados com essa finalidade, e preveni-los, especialmente pela cobrança, junto aos órgãos que realizam os vestibulares e concursos públicos, da previsão, nos respectivos editais, de mecanismos de fiscalização e controle, sobre os quais deve se dar ampla publicidade, a fim de permitir a participação da sociedade civil com vistas à correta implementação dessas ações afirmativas. (BRASIL, 2016d)

E nessa onda convém dedicar algumas linhas com um olhar mais detalhado para a redação dos textos da Orientação Normativa n.º 01/2016/MPDG e da Portaria Normativa n.º 04/2018/MPDG (alterada pela Portaria n.º 14.635/2021, do Ministério da Economia - ME), substituída posteriormente pela Instrução Normativa n.º 23/2023, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Pois, tais regulamentações foram responsáveis por introduzir, respectivamente, as sistemáticas da aferição da veracidade da autodeclaração e do procedimento de heteroidentificação, ferramentas de fiscalização do preenchimento das cotas raciais que, além da incidência direta nos concursos públicos federais, também acabam reverberando nas seleções regidas pela Lei n.º 12.711/2012 frente ao movimento de recepção ocorrido nas instituições de ensino.

2.3.2 Orientação Normativa nº 03/2016: Aferição da veracidade da autodeclaração

Sob o ponto de vista legislativo, a obrigatoriedade de fiscalização da autodeclaração racial surgiu inicialmente nas seleções de pessoal da Administração Pública Federal, a teor do previsto na Orientação Normativa n.º 03, de 1º de agosto de 2016, da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, do MPDG. Nos termos desse regramento, foi instaurada a obrigatoriedade

de “aferição da veracidade da informação prestada por candidatos negros, que se declararem pretos ou pardos, para fins do disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014”, devendo ser considerados “tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato” (BRASIL, 2016b).

Considerando que a Lei n.º 12.990/2014 (Cotas Raciais no Serviço Público Federal) entrou em vigor em Junho/2014 e a regulamentação sobre a obrigatoriedade do fenótipo sobreveio apenas em Agosto/2016, identifica-se uma janela temporal de mais de dois anos de ausência de norma de fiscalização, o que conduziu a inúmeros episódios de denúncias de fraude, inclusive com desdobramentos na esfera judicial,⁸⁹ instância acionada por candidatos [geralmente brancos] que ingressaram ou tentaram ingressar indevidamente no serviço público através das vagas reservadas à população negra.

A Orientação Normativa em referência também trazia a inovação de apresentar algumas disposições sobre a composição e o funcionamento das comissões de aferição da veracidade da autodeclaração racial, bem como sobre as consequências em caso de indeferimento:

Art. 2º Nos editais de concurso público 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 Deverão ser abordados os seguintes aspectos:

(...)

§ 1º As formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato.

§ 2º A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deverá ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

§ 3º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso sem prejuízo de outras sanções cabíveis. (BRASIL, 2016b)

⁸⁹Disponível

em:

<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/candidata-do-df-ganha-na-justica-o-direito-de-se-dizer-parda-em-concurso-publico.ghtml>. Acesso: em 04 jun. 2021.

O regulamento em destaque também trazia uma regra de transição com caráter de aplicação retroativa do critério fenotípico, uma vez que, na dicção do Art. 3º, os concursos públicos

Em andamento, ou seja, antes da publicação da homologação do resultado final, que não tiveram a previsão da verificação da veracidade da autodeclaração, deverão ter seus editais retificados para atender ao determinado por esta Orientação Normativa (BRASIL, 2016b).

Apesar da inovação trazida pela obrigatoriedade do fenótipo como critério exclusivo de acesso às cotas raciais, a Orientação em referência deixava muitas dúvidas, situação parcialmente superada pela sua revogação frente à edição Portaria Normativa n.º 04/2018/MPDG, examinada no subitem a seguir.

2.3.3 Procedimento de heteroidentificação

2.3.3.1 Portaria Normativa n.º 04/2018

A Portaria Normativa n.º 04, de 06 abril de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas, do MPDG, publicada no D.O.U. em 10/04/2018, instaurou a fase do procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros para fins de preenchimento das cotas raciais nos concursos públicos federais.

O regulamento em referência, divide-se em três partes: seção I - disposições gerais, seção II - do procedimento para fins de heteroidentificação e seção III - da fase recursal, traz, de modo categorizado, desde requisitos e quantidade dos membros das comissões, hipóteses de impedimento e/ou suspeição, forma de registro audiovisual do procedimento até os desdobramentos da esfera recursal.

Ao suprir uma lacuna legal, a Portaria Normativa em destaque, nos termos do seu Art. 5º, apresentou uma definição conceitual para heteroidentificação, desde então definida como “a identificação por terceiros da condição autodeclarada” (BRASIL, 2018b). Na mesma linha, apesar de manter os requisitos de diversidade de cor e gênero já inscritos na Orientação Normativa nº 03/2016/MPDG, o novo regulamento acrescentou outras exigências para os membros das comissões, conforme art. 6º, §1º:

§ 1º A comissão de heteroidentificação será constituída por cidadãos:

I - de reputação ilibada;

II - residentes no Brasil;

III - que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010; e

IV - preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

(BRASIL, 2018b)

A referida Portaria Normativa também enfrentou questões emblemáticas, tais como a vedação do uso de fotografias e documentos com informações sobre a categoria cor, ao fixar que:

Não serão considerados quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais” (Art. 9º, §2º)⁹⁰.

A névoa relativa ao formato das decisões também foi dissipada, pois, o regulamento em referência definiu, na forma do Art. 12, que a “comissão de heteroidentificação deliberará pela maioria dos seus membros, sob forma de parecer motivado.”, sendo “vedado à comissão de heteroidentificação deliberar na presença dos candidatos” (BRASIL, 2018a).

Do mesmo modo, foi cristalizado o posicionamento de que “independentemente de alegação de boa-fé”, o candidato que tivesse a sua autodeclaração indeferida deveria ser eliminado do certame, ainda que tenha “obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência”, nos termos da redação original do *caput*, Art. 11, da Portaria Normativa em destaque (BRASIL, 2018a).

Todavia, frente à edição da Portaria n.º 14.635, de 14 de dezembro de 2021, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, vinculada à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do ME, aquela regra de salvaguarda foi drasticamente alterada:

⁹⁰ (BRASIL, 2018b).

Art. 1º A Portaria Normativa SGP/MP nº 4, de 6 de abril de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

(BRASIL, 2021f)

A partir desse documento, emitido pela ala ministerial do governo de Jair Bolsonaro ao apagar das luzes do ano de 2021, e que modificava substancialmente a rotina do procedimento de heteroidentificação no âmbito das seleções e concursos públicos federais, despontaram três inquietações: *i)* Por qual razão candidato sem fenótipo negro, que se inscreveu no acesso afirmativo e foi indeferido pela comissão de heteroidentificação, deveria seguir no certame dentro da lista da ampla concorrência, em prejuízo a outros candidatos que são efetivamente sujeitos da política? *ii)* Como a comissão poderia comprovar o dolo ou a má-fé para caracterizar e fundamentar a falsidade da autodeclaração, sendo que o procedimento de heteroidentificação não tem essa finalidade? *iii)* Como a comissão poderia declarar a falsidade da autodeclaração racial, sendo que não havia instrumentos investigativos para tanto na Portaria Normativa n.º 04/2018 e, tampouco, na Portaria n.º 14.635/2021/ME?

Antes de elaborar uma resposta essas inquietações, parece oportuno dialogar com a perspectiva ofertada por Souza (2017) na crítica ao modo racional e atomizado como as políticas de ações afirmativas destinadas à população negra costumam ser geridas no Brasil:

Vê-se que a partir de 2001, do ponto de vista legal, muitos programas de ações afirmativas estão sendo cumpridos via uma leitura racional dos editais de concursos, garantindo as vagas, onde os candidatos “optantes” pela reserva passam a fazer parte do rol dos chamados “cotistas raciais” de forma atomizada. Do ponto de vista social, esta forma de gestar tais políticas tem garantido de forma injusta e “criminosa” que pessoas brancas sejam beneficiadas, em diversos concursos, em todos os cantos do Brasil, comprometendo o objetivo de tal política. (SOUZA, 2017)

Assim, sob tais lentes, compreende-se que a resposta aos questionamentos em referência demanda reconhecer que o texto da Portaria n.º 14.635/2021/ME consistia em uma “cilada/armadilha”, perpetrada na intencionalidade de fragilizar o trabalho das comissões de heteroidentificação frente ao desvirtuamento da sua finalidade, configurando, desse modo, um novo “golpe” no caminho do combate às

fraudes nas cotas raciais. E apesar dessa Portaria ter sido revogada, assim como toda a Orientação Normativa nº 03/2016/MPDG, a partir da publicação da Instrução Normativa n.º 23, de 25 de julho de 2023, do MGI, a dimensão nela referida não foi de todo derogada, conforme abordado na sequência.

2.3.3.2 Instrução Normativa n.º 23/2023

Ao considerar que a Instrução Normativa n.º 23/2023/MGI repete vários pontos já disciplinados na Orientação Normativa nº 03/2016/MPDG, para evitar tautologias, nesta seção foram abordados os principais itens que trazem alguma novidade normativa.

Pois bem. De início cabe apontar que além da incidência sobre a Lei n.º 12.990/2014 (reserva de vagas para pessoas negras em cargos efetivos), a Instrução Normativa n.º 23/2023/MGI declarou explicitamente em seu art. 1º, inc. II que é aplicável: “nas contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993” (BRASIL, 2023b), fechando eventuais brechas sobre a aplicabilidade da heteroidentificação nas contratações temporárias.

A dúvida sobre a concorrência dentro da reserva de vagas para pessoas com deficiência também foi dissipada, à medida em que o Art. 7º, inc. II estabeleceu que as “pessoas negras que optarem, na forma do § 1º do art. 4º, por concorrer às vagas reservadas concorrerão concomitantemente (...) às vagas reservadas a pessoas com deficiência, se atenderem a essa condição” (BRASIL, 2023b).

A atual normativa⁹¹ também orientou a retirada das chamadas cláusulas de barreira, compreendidas como “todo e qualquer item do edital que restrinja a quantidade de pessoas habilitadas a seguirem para as próximas etapas do certame, mesmo quando atingida nota mínima para aprovação na etapa anterior” (art. 2º, inc. IV). De modo que os certames “deverão garantir a participação de pessoas negras optantes pela reserva de vagas em todas as etapas do certame, sempre que atingida a nota mínima exigida em cada fase” (art. 10, *caput*).

Acerca da vedação de produção de prova documental, a nova normativa vetou expressamente a ancestralidade, conforme Art. 21, § 3º: “Não será admitida, em nenhuma hipótese, a prova baseada em ancestralidade.” (BRASIL, 2018b).

⁹¹ (BRASIL, 2018b).

No tocante à coleta e armazenamento do material do candidato, a Instrução Normativa n.º 23/2023/MGI repete a imprecisão da Orientação Normativa nº 03/2016/MPDGI, ao prever apenas que o “procedimento de heteroidentificação será filmado” (art. 22), sem uniformizar se a etapa envolve apenas vídeo, foto ou abrange ambos. Ocorre que a experiência dos procedimentos de heteroidentificação revela que há diferença sensível de qualidade entre o armazenamento de vídeo e foto, o que causa impactos sobre a avaliação a ser realizada.

Por sua vez, quanto aos efeitos do indeferimento da autodeclaração pela comissão de heteroidentificação, vale trazer um comparativo entre os 03 (três) estatutos aplicáveis:

Quadro 05 - Comparativo entre as normativas de heteroidentificação quanto aos efeitos do indeferimento da autodeclaração pela comissão de heteroidentificação

Portaria Normativa n.º 04/2018/MPDG	Portaria n.º 14.635/2021/ME	Instrução Normativa n.º 23/2023/MGI
<p>Art. 11. Serão eliminados do concurso público os candidatos cujas autodeclarações não forem confirmadas em procedimento de heteroidentificação, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e independentemente de alegação de boa-fé.</p> <p>Parágrafo único. A eliminação de candidato por não confirmação da autodeclaração não enseja o dever de convocar suplementarmente candidatos não convocados para o procedimento de heteroidentificação.</p>	<p>Art. 11. O candidato cuja autodeclaração não for confirmada em procedimento de heteroidentificação concorrerá às vagas destinadas à ampla concorrência.</p> <p>§ 1º Não concorrerá às vagas de que trata o caput e será eliminado do concurso público o candidato que apresentar autodeclaração falsa constatada em procedimento administrativo da comissão de heteroidentificação nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014.</p> <p>§ 2º O parecer da comissão de heteroidentificação que constatar a falsidade da autodeclaração deverá motivar a sua conclusão nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.</p> <p>§ 3º As hipóteses de que tratam o caput e o § 1º não ensejam o dever de convocar suplementarmente candidatos não convocados para o procedimento de heteroidentificação."</p>	<p>Art. 25. Na hipótese de indeferimento da autodeclaração no procedimento de heteroidentificação, a pessoa poderá participar do certame pela ampla concorrência, desde que possua, em cada fase anterior do certame, nota ou pontuação suficiente para prosseguir nas demais fases.</p>

Autoria: própria.

Isso posto, compreende-se que ao manter a previsão de que o candidato indeferido na heteroidentificação continuará no certame dentro da listagem da ampla concorrência, a Instrução Normativa n.º 23/2023/MGI perdeu a oportunidade de reduzir o retrocesso provocado pela Portaria n.º 14.635/2021/ME. Pois, conforme já referido no item 2.1 deste Capítulo 2, tal hipótese contribui para o esvaziamento do caráter pedagógico da heteroidentificação, e ao mesmo tempo incentiva que pessoas sem fenótipo negro busquem indevidamente o acesso afirmativo⁹².

Nesse sentido, também se apresenta como insuficiente o anúncio inserido no art. 26 que estabelece a previsão de que, *a posteriori*, acaso comprovada fraude ou má-fé por órgãos competentes (ou seja, distintos da comissão de heteroidentificação), o candidato será eliminado (acaso o certame ainda esteja em curso), ou, terá sua nomeação anulada (acaso já tenha sido admitido na vaga)⁹³. Isso porque nenhuma dessas duas hipóteses recupera a vida que foi roubada para a pessoa negra que teve seu acesso usurpado (FONTOURA, 2018).

2.4 Desafios para a efetivação da heteroidentificação

Expostos os contornos da heteroidentificação, cabe agora articular alguns elementos que se estabelecem como desafios para a operacionalização do procedimento. Nessa linha, identificou-se algumas inflexões que se apresentam tanto no campo administrativo-político (instituições e órgãos do Governo), quanto na dimensão judicial (a atuação dos membros do judiciário e advogados dos candidatos indeferidos).

2.4.1 Campo administrativo-político

⁹² Conforme visto no item 1.2.2, o texto do PL n.º 1.958/2021 aprovado em maio de 2024 no Senado Federal, na perspectiva de substituir a redação da Lei n.º 12.990/2014, repete essa mesma previsão.

⁹³ (BRASIL, 2018b).

2.4.1.1 Dos problemas operacionais

As constantes denúncias de fraude relativas aos estratagemas produzidos pelos candidatos que tentam, deliberadamente, fraudar a heteroidentificação^{94 95 96}, muitas vezes, fogem a uma regular compreensão, ou até mesmo a barreira do possível/esperável. Acerca desses casos emblemáticos, a ENAP produziu relevante sintetização:

- Pessoas que vão maquiadas com tonalidade mais escura que seu tom de pele, às vezes, maquiando o rosto e deixando as mãos ou outras partes do corpo sem maquiagem;
- Pessoas que fazem bronzamento artificial ou estão visivelmente bronzeadas por tomarem bastante sol nos últimos dias e buscarem escurecer sua tonalidade de pele; o Pessoas que são brancas e chegam nas comissões afirmando sua ascendência negra ou indígena, inclusive apresentando documentos oficiais;
- Pessoas que utilizam roupas compridas em dias de muito calor para esconder sua cor de pele;
- Pessoas que acreditam que o fato do Brasil ser um país miscigenado lhes garante o direito de ocupar a vaga por cotas, e apresentam esse argumento ao responder as questões colocadas pelas comissões;
- Pessoas que sabiam que se fossem rejeitadas pelas comissões de heteroidentificação voltariam para lista de ampla concorrência. Então tentavam sem convicção passar pelas cotas raciais, mas mesmo se tivessem a autodeclaração rejeitada seguiriam no concurso pela ampla concorrência;
(ENAP, 2021, p. 70)

Mas para além desses episódios nevrálgicos de descarada fraude, também se apresentam como inquietudes operacionais a formação e composição dos membros das comissões de heteroidentificação, dado o caráter, não raro, informal com que as instituições encadeiam a temática. Nesse sentido, cumpre chamar a responsabilidade dos gestores públicos para que se garanta que a comissão tenha condições de atender ao trabalho demandado, mediante: “pessoas capacitadas, tranquilas sobre a tarefa que irão cumprir, que seja um ambiente acolhedor e,

⁹⁴Disponível em: <https://ffsfred.jusbrasil.com.br/noticias/222943828/candidato-de-pele-branca-e-olhos-verdes-volta-a-ser-aprovado-por-cotas-em-concurso-do-itamaraty>. Acesso: em 04 jun. 2021.

⁹⁵ Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/servidor-brasil/candidato-pinta-o-rosto-para-entrar-em-concurso-do-inss-por-cotas>. Acesso em: 04 jun. 2021.

⁹⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/09/17/jovem-acusada-na-internet-de-fraudar-cota-racial-em-concurso-da-pf-diz-que-fotos-foram-tiradas-por-banca-examinadora.ghtml>. Acesso em: 04 jun. 2021.

sobretudo, que haja a preocupação em garantir a dignidade do sujeito que será heteroidentificado” (ENAP, 2021, p. 76).

Ao colher relatos de membros atuantes em comissões de heteroidentificação, a ENAP (2021, p. 76-77) catalogou algumas demandas recorrentes: *i)* estruturação uniforme pelas bancas organizadoras do certame das normas editalícias, e do modo de atuação das comissões de heteroidentificação; *ii)* treinamento contínuo com e entre os membros das bancas de heteroidentificação *iii)* padronização dos procedimentos de atuação das comissões, acompanhada da prévia comunicação aos candidatos sobre os ritos do procedimento. Além desses itens, também é possível apontar questões estruturais conexas à realização do trabalho da banca, tais como: espaço físico de trabalho apropriado, equipamentos de registro videográfico de boa qualidade, ferramentas adequadas para registro e armazenamento dos dados do procedimento de heteroidentificação, entre outros elementos relativos à execução administrativa da fiscalização da autodeclaração racial.

A propósito, essas questões formativas, operacionais e estruturais no funcionamento das comissões impactam sobre os desafios da motivação do parecer de heteroidentificação. E aqui a hipótese controvertida é o caso do indeferimento, pois, para além de como efeito imediato acarretar na retirada do candidato da concorrência dentro do acesso afirmativo no certame, muitas vezes a manifestação da banca confronta narrativas cristalizadas no pensamento social sobre miscigenação e democracia racial, havendo o risco de descompassos interpretativos inclusive no judiciário.

2.4.1.2 Da ausência de normatização na esfera do ensino

Mesmo diante de reiteradas notícias de denúncias de fraudes nas cotas raciais nas universidades federais⁹⁷, até o momento, o MEC editou apenas a previsão genérica do Art. 9º da Portaria Normativa n.º 18/2012/MEC, que estipula a possibilidade de desligamento do estudante, já matriculado, caso seja detectada a falsidade da autodeclaração prestada no ato da matrícula (BRASIL, 2012c).

⁹⁷ Conforme levantamento de janeiro de 2018, foram diagnosticadas fraudes nas cotas para estudantes negros em aproximadamente 1/3 das universidades federais. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.13-das-federais-tem-denuncia-em-cota-racial-governo-quer-avaliacao-visual.70002147782>. Acesso: em 04 jun. 2021.

A despeito da ausência de normatização específica, as instituições de ensino vêm implementando mecanismos de controle da política, com base na autonomia constitucional que lhes é garantida pela Constituição Federal/1998 - CF/1988⁹⁸, frente ao exercício do poder-dever da autotutela administrativa⁹⁹¹⁰⁰. Tanto que várias IES já o faziam antes mesmo da edição da Orientação Normativa nº 01/2016/MPDG, a citar por exemplo os casos da UnB¹⁰¹ e da Universidade Federal do Paraná (UFPR).¹⁰²

No entanto, muitas instituições de ensino tiveram de ser tensionadas pelo MSN e por intelectuais da área de relações étnico-raciais para promover a fiscalização da autodeclaração racial. Tal reticência dos gestores responsáveis recebe melhor interpretação nos apontamentos de Souza (2017):

É notório que a melhor compreensão destas resistências em fiscalizar de forma comprometida estas políticas está diretamente ligada com as “multifaces do racismo brasileiro”, baseadas ainda no mito da democracia racial, na ideia de mestiçagem e na ideologia do branqueamento. (SOUZA, 2017)

Nesse contexto ganha especial relevância a Carta de Campo Grande, produzida em 31 de agosto de 2018, durante o “I Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas universidades brasileiras e a atuação das Bancas Verificadoras de Autodeclaração na graduação”, realizado no período de 29/08/2018

⁹⁸ “Art. 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 1988)

⁹⁹ Súmula n.º 473 do STF: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.” Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>. Acesso em: 05 mar. 2022.

¹⁰⁰ Art. 53 da Lei 9.784/1999: “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.” (BRASIL, 1999)

¹⁰¹ A UnB adotou bancas de verificação da autodeclaração entre o período de 2003 até 2012, quando a partir da Lei n.º 12.711/2012, a instituição passou a entender que seria suficiente apenas a autodeclaração. Contudo, em 2017, diante de inúmeras denúncias, a UnB entendeu que era necessário rever a questão. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/unb-apura-cem-casos-de-suposta-fraude-em-cotas-raciais-apontados-por-alunos.ghtml>. Acesso em 05 mar. 2022.

¹⁰² A UFPR adota “bancas de validação para os candidatos auto-identificados como pretos e pardos desde 2005”. Disponível em: <https://www.ufpr.br/portalufpr/noticias/bancas-de-validacao-da-ufpr-sao-modelo-para-sistemas-de-cotas-de-outras-universidades/>. Acesso em 05 mar. 2022.

a 31/08/2018, na cidade de Campo Grande/Mato Grosso do Sul (MS)¹⁰³. O documento representa a culminância dos trabalhos do evento e trouxe como compromissos principais:

3. **RECOMENDAR** que a aferição da autodeclaração seja realizada antes da confirmação definitiva da matrícula.

(...)

14. **ALERTAR** para os casos de denúncias infundadas de fraudes que visam desacreditar o sistema de cotas e a atuação das bancas.

(...)

17. **REIVINDICAR** ao MEC e SEPPIR que juntamente com a ABPN e o GT21 da ANPED, elabore portaria normativa, análoga à do MPOG, a ser aplicada nas reservas de vagas para PPI instituídas pela Lei nº 12.711/2012, alterada pela Lei nº 13.409/2016. Tal portaria deverá fixar os parâmetros mínimos para o funcionamento das comissões, respeitadas as especificidades de cada instituição.¹⁰⁴ (ÉTNICO-RACIAIS, GT 21 – Educação e Relações, 2019)

Entretanto, até o MEC permaneceu silente, acarretando em consequências prejudiciais, aqui aglutinadas em duas categorias: *i*) ausência de dados uniformizados sobre o funcionamento das comissões e o índice das fraudes no campo do ensino; *ii*) carência de procedimento específico para apurar as denúncias e fiscalizar a política no âmbito das especificidades do campo do ensino.

2.4.2 Campo judicial

De acordo com Cesar (2023, p. 52-53), nas demandas levadas ao STF sobre heteroidentificação, é recorrente que o tribunal acione o imperativo constitucional da separação dos poderes (Art. 2º da CF/1988)¹⁰⁵, ao abordar decisões que na origem “tenham alterado o parecer das bancas de heteroidentificação. As partes contrariadas solicitam, então, ao STF, a anulação das decisões com base na concepção de que o Judiciário não poderia se imiscuir em atos de natureza Administrativa”. Porém, a autora também refere que pelo menos 02 (dois) casos o Supremo posicionou-se

de maneira consistente a favor de que o Judiciário possa, sim, reverter decisões tomadas em âmbito administrativo por bancas de heteroidentificação. Em ambos, os candidatos reprovados reverteram, nos respectivos tribunais de origem, a decisão de suas bancas. Também em

¹⁰³ A íntegra do documento pode ser acessada no Anexo VII deste texto.

¹⁰⁴ Grifos acrescentados.

¹⁰⁵ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

ambos, o STF deixou de atuar por questões formais, mas enfatizou ser favorável à intervenção do judiciário nos atos administrativos. (Grifos acrescentados)¹⁰⁶

Ou seja, no que afeta ao afastamento do parecer da comissão de heteroidentificação que indeferiu a autodeclaração racial, aparentemente, o judiciário deixa de pugnar pela aplicação do princípio da separação dos poderes e acaba, sim, intervindo na esfera administrativa. Acerca dessa intromissão do judiciário na esfera administrativa das decisões emitidas pelas comissões de heteroidentificação, para além dos episódios investigados nesta pesquisa, a experiência no protocolo judicial da UFPel, trouxe a visualização de 03 (três) espécies de intervenção judicial paradigmáticas: acareação em audiência entre os membros da banca e os candidatos indeferidos; decisões fundamentadas em fotografias de infância e de terceiros apresentadas pelos candidatos em juízo; e, designação de perícia judicial para emissão de laudo médico-dermatológico.

A primeira prática se instaura mediante o arrolamento dos membros da comissão, para que figurem como testemunhas no processo, geralmente a pedido dos advogados dos candidatos indeferidos. Em audiência, os integrantes da banca passam a ser compelidos a justificar na frente dos candidatos os motivos do indeferimento e, por vezes, demandados a realizar nova heteroidentificação ali em juízo.

A segunda hipótese, se perfectibiliza pela apresentação em juízo, por candidatos indeferidos na esfera administrativa, de pretensas fotografias de infância e de terceiros (possíveis parentes, como pai, irmãos, avós, etc), na expectativa de legitimar a autodeclaração. Além de não ser aproveitável sob o ponto de vista administrativo, dado que as comissões só podem analisar os artefatos produzidos durante o procedimento de heteroidentificação (BRASIL, 2023b), esse tipo de material não costuma passar por um crivo revisional técnico, capaz de identificar eventual utilização de filtros ou fotos de terceiros sem qualquer relação com o candidato. Logo, decisões judiciais pautadas por esse tipo de material também correm o risco de corporificar imprecisões fáticas.

No terceiro caso, tem-se a realização de perícia judicial, via de regra, também por requerimento dos advogados dos candidatos indeferidos, na expectativa de que

¹⁰⁶ (CESAR, p. 52-53).

os laudos médicos emitidos por dermatologistas venham a confirmar o fenótipo alegado na autodeclaração racial. Ocorre que até mesmo a Sociedade Brasileira de Dermatologia (SBD) já se manifestou acerca sobre impropriedade da emissão de laudos por solicitação de paciente para fins de comprovação relacionada à autodeclaração de cor/etnia ao sistema de cotas em concurso público ou privado, baseados notadamente na *escala de fitzpatrick*, sugerindo que:

Que o médico não deva fornecer esse tipo de laudo, por ser ato per-sonalíssimo do paciente frente ao ente examinador, salvo por determinação judicial. Isso porque, caso seja constatada a “declaração falsa de cor/etnia” pelo paciente, este deverá comprovar em processo administrativo a veracidade das suas alegações, oportunidade em que deverá nomear um médico como seu assistente técnico, requerendo a realização de perícia.

A questão da **cor da pele só ganha relevância no ato médico na medida em que for necessário algum laudo para fins de terminação de tratamento dermatológico.**¹⁰⁷(SBD, 2018)

Aqui a artimanha consiste no seguinte proceder: ao invés de apresentar o laudo dermatológico durante a proposição da demanda, o que encontra óbices na recomendação da SBS acima transcrita, os advogados dos candidatos indeferidos solicitam a realização de perícia judicial para a produção do laudo, de modo que a “prova” terá sido requisitada por ordem judicial e não a pedido unilateral do requerente.

Ao considerar que a *escala de fitzpatrick*, de acordo com a própria SBD, refere-se às colorações da pele em razão da exposição ao sol¹⁰⁸, é inevitável questionar a aptidão técnica do profissional dermatologista para emitir posicionamento em questão que demanda exclusivamente conhecimento da arqueologia das relações étnico-raciais vigentes no Brasil, contexto em que vigora o racismo de marca/epidérmico (NOGUEIRA, 2007; FANON, 2008) caracterizado pelo fenótipo negro, e não pela contraditória ideia de “racismo por exposição ao sol”.

Nesse sentido, a acareação em juízo, a utilização de fotografias de infância e o uso do teste dermatológico pelo judiciário nas questões afetas à atuação da comissão de heteroidentificação, aparentemente, indicam a reificação do mito da democracia racial, cumprindo a função de “manter uma estrutura desigual entre brancos e negros.” (SOUZA, 2016, p. 23)

¹⁰⁷ Grifos acrescentados).

¹⁰⁸ (SBS, s.d.).

CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA EM DISPUTA

Ele [racismo institucional] pode ter várias definições na percepção das pessoas. Nós optamos por uma definição: racismo institucional aponta o fracasso institucional.
(Luiza Bairos)

Neste Capítulo 3 encontram-se alinhavadas algumas dimensões de fundamentação teórica¹⁰⁹ compreendidas como profícuas para o desenvolvimento desta investigação, e que, nessa dimensão, colaboraram para a formulação da problematização, hipótese¹¹⁰ geral/básica/central e hipóteses adjacentes/específicas/secundárias¹¹¹, traduzidas nos seguintes termos:

- **[problematização]**: no tema das comissões de heteroidentificação, os julgadores do TRF4 orientam sua ação decisória a partir dos valores das demandas sociais das ações afirmativas ou outros elementos?
- **[hipótese central]**: as decisões do TRF4 sobre heteroidentificação que autorizam o preenchimento de cotas raciais por pessoas sem fenótipo negro traduzem epistemologias e moralidades específicas do racismo brasileiro.
- **[questões problematizadoras/hipóteses específicas]**: i) nas decisões emitidas pelos julgadores do TRF4 sobre a atuação das comissões de heteroidentificação, é possível identificar o acionamento de racionalidades e lógicas que refutam o uso do fenótipo como critério exclusivo de acesso às cotas raciais? ii) será que a trajetória de vida dos julgadores do TRF4 condiciona a fundamentação das decisões emitidas por esses agentes no que se refere à atuação das comissões de heteroidentificação?

¹⁰⁹O referencial teórico “constitui-se como elemento de controle não só do problema como de toda a pesquisa” (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 55).

¹¹⁰ Para Rudin (1986, p. 78), a hipótese de um trabalho científico consiste em “uma suposição que se faz na tentativa de explicar o que se conhece. Esta suposição tem por característica o fato de ser provisória, devendo, portanto, ser testada para se verificar sua validade.”

¹¹¹ De acordo com Lakato e Marconi (1993), uma vez delimitado o problema de pesquisa, cabe apresentar uma resposta provável, suposta e provisória, a hipótese geral/básica, que pode ser complementada por outras adjacentes denominadas de hipóteses secundárias/específicas.

Para tanto, na construção deste Capítulo 3, a escrita caminhou rumo a abordar os seguintes elementos e chaves reflexivas:

i) as dimensões do racismo, com reflexão dedicada às vertentes do plano institucional e jurídico, em diálogo com a epistemologia do Direito, a fim de rascunhar as diferenças entre os sentidos de justiça dados pelos operadores jurídicos e pelos agentes do MSN;

ii) as processualidades e os movimentos políticos não lineares que orbitam em torno do paradigmático ano de 2016, momento em que “estouram” os casos mais rumorosos de denúncias fraudes nas cotas raciais e visualizam-se as primeiras providências estatais para o combate das mesmas, dentro de um contexto político bastante conturbado em termos de estabilidade democrática no país;

iii) a gramática da tática de revanche às cotas raciais que se perfectibiliza através do fenômeno das fraudes, abordando a dimensão da rearticulação do racismo frente às políticas reparatórias, bem com suas reações e contra-ataques, em aproximação com os aportes da Sociologia da Crítica sobre moralidades, grandezas e ordens de justificação.

Assim, nas seções seguintes encontram-se alinhavadas algumas considerações, construídas a partir da literatura especializada, esforço reflexivo que orientou a elaboração das hipóteses do empreendimento que busca responder à problematização em debate, conforme desenvolvido a seguir.

3.1 Ondas de racialização no(s) sentido(s) de justiça?

Conforme já anunciado anteriormente, nesta pesquisa, desenvolvida a partir do estudo de caso das decisões emitidas pelos julgadores do TRF4, busca-se identificar quais perspectivas de justiça são mobilizadas por esses atores para abordar os litígios que emergem frente à atuação das comissões de heteroidentificação.

Nesse sentido, compreende-se que tal providência heurística demanda dialogar com as contribuições ofertadas pelas discussões sobre racismo institucional e jurídico em articulação com os campos semânticos da epistemologia, a fim de compreender as ordens de sentido que orientam o agir desses operadores jurídicos, conforme deduzido nas seções a seguir.

3.1.1 Racismo no plano de operacionalização das instituições

A tenacidade do racismo brasileiro, que embora se expresse a partir da aparência (fenótipo), conta com a peculiaridade da invisibilidade e do apagamento dos seus efeitos deletérios (racismo velado), “embasado na ideia de democracia racial, ideologia do branqueamento e na mestiçagem (como patrimônio positivo)”.¹¹² Nessa dimensão, constroi de forma perene inscrições na ordem social, cultural, histórica e política com base nessa ideologia racista inculcada nas pessoas e nas instituições, o que leva

à reprodução, na sucessão das gerações e ao longo do ciclo de vida individual, do confinamento dos negros aos escalões inferiores da estrutura social, por intermédio de discriminações de ordens distintas, explícitas, veladas ou institucionais, que são acumuladas em desvantagens (OSORIO, 2004, p. 22)

Entretanto, mesmo sem nenhuma formação político-intelectual, no Brasil, qualquer pessoa negra possui condições de descrever os influxos racistas já experienciados, dado que o racismo aqui vigente é objetiva e explicitamente direcionado aos corpos negros.

A seu turno, Munanga (2010, p. 2) refere que se o racismo “é único em sua essência, em sua história, características e manifestações, ele é múltiplo e diversificado, daí a dificuldade para denotá-lo, ora através de uma única definição, ora através de uma única receita de combate”. Nessa linha, Campos (2017) propõe que é necessário compreender o racismo de forma integrada, em sua tripla vertente, enquanto ideologia, prática e estrutura. Em outras palavras:

Da mesma maneira que o enquadramento do racismo como prática emerge quando as principais ideologias racistas caem em descrédito após a Segunda Guerra Mundial, os conceitos estruturalistas, institucionais ou sistêmicos de racismo surgem quando as práticas cotidianas racistas tornam-se intangíveis. O paradoxo desse terceiro momento das teorias do racismo está no contexto atual, em que uma ampla condenação das ideologias e práticas racistas convive com a reprodução das desigualdades econômicas, políticas e culturais entre diferentes grupos racializados. (CAMPOS, 2017, p. 9-16)

¹¹² (PESTANA, 2016, p. 11).

Assim, na concepção individualista o racismo é considerado uma patologia, irracionalidade a ser combatida com sanções civis ou penais. No plano conjuntural orbita a normalização do racismo nas relações sociais, políticas, jurídicas e econômicas, configurando o racismo estrutural. Já no institucional, refere-se ao funcionamento de instituições que, mesmo indiretamente, passam a conferir privilégios e desvantagens a determinados grupos em razão da raça (ALMEIDA, 2018).

Em outro sentido, Sodré (2023) aponta que o *modus operandi* do racismo vigente na sociedade brasileira, mais do que ligado à *estrutura* escravagista, encontra-se atrelado a uma *forma social* escravista:

Como se pode ver, a *estrutura* escravista - entendida como a organização interna de uma realidade ou então como um *a priori* incondicionado - comportava brechas ou fissuras, a despeito do fechamento institucional.

(...)

Infere-se que a persistência dessa forma social seja garantida por sua aparente ambiguidade interna, em que se pode registrar a coincidência dos opostos ou o relacionamento de pequenos enunciados aproximativos e em que se perfaz a *unicidade* de fragmentos diversos.

(...)

Na forma social escravista, o sigilo atua para ocultar senão eventualmente negar o pertencimento à disposição discriminatória, o que torna difícil, por suas idiossincrasias, a apreensão do fenômeno racial brasileiro. Na prática, a forma social escravista ratifica o sétimo aforismo do *Tractatus*, de Wittgenstein: "Sobre o que não se pode falar, deve-se calar". (SODRÉ, 2023, p. 121, 177 e 222)

E nesse caminho, é possível dialogar com Ray (2019) no que se refere à racialização das instituições, numa perspectiva em que tal ambiente legitima a distribuição desigual de recursos. Logo, a discussão que desponta é sobre o racismo institucional, expressão esta que, segundo destaca Gillborn (2002, p. 01), já é bastante conhecida, pois, "Stokely Carmichael e Charles Hamilton (1967) usaram a frase para descrever como os interesses e atitudes dos brancos saturam as instituições-chave que moldam a vida americana."¹¹³ O fenômeno também é definido por Macpherson, no inquérito sobre a morte do jovem negro Stephen Lawrence na Inglaterra¹¹⁴, como:

¹¹³ Tradução própria.

¹¹⁴ Stephen Lawrence foi esfaqueado e morto nas proximidades de um ponto de ônibus no bairro de Eltham, na região sul de Londres, no mês de abril de 1993, em um crime de motivações racistas, cujos autores somente foram condenados à prisão 18 anos depois do assassinato. Disponível em:

A falha coletiva de uma organização em prestar um serviço adequado e profissional às pessoas devido à sua cor, cultura ou origem étnica. Pode ser visto ou detectado em processos, atitudes e comportamentos que equivalem a discriminação por preconceito involuntário, ignorância, imprudência e estereótipos racistas que prejudicam pessoas de minorias étnicas. (MACPHERSON, 1999, p 34)¹¹⁵ [tradução própria]

Em percepção correspondente, mas adotando como empírico o quadro nacional, Bairros também concebe o racismo institucional como um sinal crítico de falha e insucesso no funcionamento das instituições:

Ele [racismo institucional] pode ter várias definições na percepção das pessoas. Nós optamos por uma definição: racismo institucional aponta o fracasso institucional.

Ou seja, a instituição falha quando ela não consegue prover um serviço de qualidade para a pessoa por causa da cor, da origem, da cultura. Para cometer racismo, não é preciso que a pessoa saiba que está fazendo isso, mas que a instituição saiba que está fazendo isso. O racismo se define pelas consequências que ele tem. Se algo prejudica um determinado grupo social como consequência de posturas ou ações de diferentes setores, é racismo. (BAIROS, 2007, p. 41-42)

Segundo Hesse (2004), a ideia de que o conceito de raça é algo do passado, vinculado à questão biológica, ou a pessoas irracionais, foi construído pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), no final da II Guerra Mundial, frente às consequências do racismo no holocausto judeu (MAIO, 1999). A entidade fortaleceu estudos que substituem a noção de raça por etnia, apagando a relação racializada do capitalismo e do colonialismo europeu sobre povos americanos, africanos e orientais. Nesse sentido, a ideia é que, na modernidade, as instituições racionais do Estado não são racializadas e que as leis e seus aparelhos de efetivação são neutros, imparciais e isentos de racismo.

Contudo, as evidências de funcionamento racializado das instituições avolumam-se, de modo a tensionar a construção de neutralidade estatal. O elevado índice de encarceramento de pretos e pardos¹¹⁶, a baixa representação da

<https://veja.abril.com.br/mundo/justica-condena-assassinos-de-jovem-negro-apos-18-anos/>. Acesso em: 06 jun. 2021.

¹¹⁵ Tradução própria.

¹¹⁶ Mori (2024) aponta que, de acordo com os dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais, órgão do Ministério da Justiça, em torno de “48% da população carcerária é composta por pardos e cerca de 15,6% são preto, enquanto brancos compõem 28%. Amarelos são menos de 1% e

população negra no funcionalismo público federal (item 1.2 do Capítulo 1), e conforme visto anteriormente, no poder judiciário (item 1.3 do Capítulo 1), são apenas alguns exemplos que identificam essa lógica de funcionamento das entidades estatais sob a égide do racismo, que se materializa pela discriminação racial, produzindo desigualdades em razão da cor/raça.

3.1.2 Racismo jurídico

De acordo com Fitzpatrick (1987, p. 1999), a perspectiva liberal do mundo capitalista concebe a lei como antagônica ao racismo, conferindo à prática racista a tonalidade de algo aberrante que infecta o direito, ou seja, um corpo estranho ao *mainstream* jurídico.

Contudo, Dorlin (2020) adverte que a estrutura formal do Estado de Direito, engendrada sob o legado de Thomas Hobbes e John Locke, costuma atrelar o direito de propriedade ao direito à vida, de tal forma que somente os detentores daquela [a propriedade] possuem, com efeito, livre exercício e fruição desta última [a vida]. Dessa forma, o racismo pode ser considerado como algo “compatível e até mesmo integral ao direito”, vez que seus “os próprios princípios fundamentais (...) como legalidade liberal importam o racismo para o direito, aqueles princípios de igualdade e universalidade que, em seus termos, se opõem ao racismo.” (FITZPATRICK, 1987, p. 119)¹¹⁷

Portanto, a abordagem eurocêntrica de combate ao racismo torna-se incipiente, uma vez que teoriza a ideia de “raça” de forma imprecisa frente ao “racismo tal como foi institucionalizado nas estruturas políticas e sociais das sociedades europeias” (LENTIN, 2004, p. 427)¹¹⁸. Nela o racismo “é tratado como uma atitude individual nascida do preconceito e da ignorância e não como um projeto político que surgiu em condições específicas dentro do contexto do Estado-nação europeu” (LENTIN, 2004, p. 427).¹¹⁹ E nesse sentido, há que se concordar com Gillborn na dimensão de que “o processo de racialização continua

indígenas são 0,1%. Para o restante — cerca de 44 mil pessoas —, o sistema não tem informações sobre a raça. Somados, pretos e pardos respondem por 63% das pessoas encarceradas, enquanto compõem 55,5% da população.”

¹¹⁷ Tradução própria.

¹¹⁸ Tradução própria.

¹¹⁹ Tradução própria.

acontecendo na forma estatal capitalista através do racismo institucional” (GILLBORN, 2002, p. 01).¹²⁰

Dessa feita, compreende-se que não é possível observar as moralidades, justificações e racionalidades presentes nas decisões judiciais de forma apartada da pessoa dos julgadores e do arcabouço acadêmico-institucional no qual se encontram imersos. Assim, ao investigar a esfera dos anúncios proferidos pelo TRF4 em relação à heteroidentificação, convém observar, sob o ângulo epistemológico e hermenêutico, as regras e estruturas que circulam nesse ambiente, a fim de identificar como elas são mobilizadas frente ao demarcador étnico-racial e irradiam (ou não) reflexos sobre o proceder institucional dos julgadores, conforme registrado a seguir.

3.1.3 Epistemologia dos operadores jurídicos

3.1.3.1 Epistemologia: conceito

Nascida como uma subárea da filosofia moderna, a expressão epistemologia, sob o ângulo etimológico, pode ser lida como “discurso (*logos*) sobre a ciência (*episteme*)”, ou seja, “o estudo crítico dos princípios, das hipóteses e dos resultados das diversas ciências” (TESSER, 1995, p. 92). Nessa medida, a epistemologia assume como função propiciar a “reconstrução racional do conhecimento científico”, permitindo “conhecer, analisar, todo o processo gnosiológico da ciência do ponto de vista lógico, linguístico, sociológico, interdisciplinar, filosófico e histórico” (TESSER, 1995, p. 92).

Após sedimentar-se como uma ciência com existência própria, a epistemologia permitiu que cada ramo do conhecimento efetua-se “uma reflexão crítica e profunda” (TESSER, 1995, p. 97) acerca de seus próprios métodos e fundamentos, tanto que foi usual o surgimento de diversas epistemologias. E nesse movimento, segundo refere Trevisan *et al.* (2010, p. 22), destacam-se duas possibilidades de abordagem a partir da “historiografia da epistemologia contemporânea”: *i)* tendência analítica: ligada à filosofia positivista e ao método hipotético-dedutivo de Karl Popper; *ii)* tendência histórica: que “se caracteriza por discutir elementos mais históricos da epistemologia”, e foi desenvolvida por teóricos

¹²⁰ Tradução própria.

como Thomas Kuhn, Paul Feyerabend e Gaston Bachelard (TREVISAN *et al.*, 2010, p. 22).

Nesse sentido vale destacar que o projeto epistemológico de Bachelard “envolve (...) a construção de uma epistemologia como produto da ciência criticando-se a si mesma” (MONTEIRO, MUNHOZ e BERTHOLINI, 2012, p. 03), de modo a reconhecer-se a provisoriedade e tendência a erros da atividade científica:

O espírito científico é essencialmente uma retificação do saber, uma ampliação dos quadros do conhecimento. Ele julga seu passado histórico condenando-o. Sua estrutura é a consciência de suas falhas históricas. Cientificamente, pensamos o verdadeiro como retificação histórica de um longo erro; pensamos a experiência como retificação da ilusão vulgar e primeira. (BACHELARD, 1977, p. 112)

Portanto, a epistemologia histórico-crítica de Bachelard compreende a ciência na dimensão de “ruptura com o senso comum” (SANTOS e NAGASHIMA, 2015, p. 39), uma perspectiva que demanda uma constante “vigilância epistemológica (...) responsável, então, por garantir um eterno recomeçar demandado pelo verdadeiro espírito científico” (MONTEIRO, MUNHOZ e BERTHOLINI, 2012, p. 03). E nessa dimensão, Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1999, p. 21) advertem que, esse verdadeiro espírito científico de que fala Bachelard, impõe reconhecer que na prática real “da atividade científica, só é possível esperar construir problemáticas ou novas teorias com a condição de renunciar à ambição impossível, desde que ela não seja escolar ou profética, de dizer tudo sobre tudo e de forma ordenada”.

3.1.3.2 Elementos de operacionalização¹²¹

Ao transportar a perspectiva epistemológica de Bachelard para o campo do direito, é possível identificar que as concepções modernas de justiça, aguçadas pelo desenvolvimento da 4ª Onda de Acesso à Justiça, conduzem a uma epistemologia histórico-crítica da ciência jurídica. Uma vez que elas colocaram em evidência a natureza, o papel e as responsabilidades do profissional jurídico ligado ao sistema forense “no provimento da estrutura dentro da qual podem ser desenvolvidas reformas visando ao acesso à justiça” (ECONOMIDES, 1999, p. 69). Em outras palavras: as proposições críticas da 4ª Onda de Acesso à Justiça trouxeram a

¹²¹ Alguns conceitos e reflexões desenvolvidas nesta seção, que emergem do desenvolvimento desta pesquisa, já foram publicados e encontram-se registrados nas referências.

emergência de “humanizar o processo de resolução de conflitos” frente a uma “renovação da epistemologia do direito e na formação dos profissionais jurídicos desde o ensino nas faculdades.” (BRAGA, 2021)

Obviamente as postulações relativas à 4ª Onda de Acesso à Justiça não se instauram em um contexto isolado, pelo contrário, elas surgem dentro do movimento de renovação do acesso ao poder judiciário que tem como expoente o jurista italiano Mauro Cappelletti. Segundo referem Neves, Silva e Rangel (2016), a partir da década de 1970, Cappelletti, em colaboração com Bryan Garth e Johnson Jr, apresentou contribuições teóricas oxigenadoras, responsáveis por traduzir, frente aos lapsos temporais e históricos, o contínuo avanço dos mecanismos que visam tornar o acesso ao poder judiciário efetivamente mais democrático. De acordo com Braga (2021), no livro “Acesso à Justiça”, Cappelletti e Garth propõem

um exame metodológico da ciência jurídica a partir dos aspectos políticos do processo, identificando as “*ondas renovatórias*” como momentos a partir do qual o Direito teve de reconhecer certas necessidades ou condições para que não viesse a tornar-se inviável o acesso à justiça. Estas ondas não são cronológicas e estáticas, ou seja, não ocorreram em ordem e sua influência se renova no tempo, em especial através do processo e debate legislativo, mas também na aplicação da norma no conflito apreciado. (BRAGA, 2021)

Nesse conjunto de ondas renovatórias propostas por Cappelletti tem-se: 1ª Onda, voltada à assistência judiciária frente à vulnerabilidade socioeconômica; 2ª Onda, destinada à promoção de interesses difusos e tutela coletiva; e, 3ª Onda, potencializadora dos direitos sociais. Já a 4ª Onda, com foco no elemento ético do profissional jurídico, foi desenvolvida por Kim Economides, ex-aluno de Cappelletti (ECONOMIDES, 1999). Os movimentos renovatórios do acesso à justiça contam ainda com: 5ª Onda, voltada à proteção especial dos direitos humanos, com expoentes como Eliane Botelho Junqueira e Élide Lauris; e, 6ª Onda, que potencializa discussões sobre a relação entre a tecnologia e o acesso à justiça

Segundo refere Braga (2012), o grande desafio da 4ª Onda implica em tornar os profissionais jurídicos mais permeáveis aos desdobramentos da ordem econômico-político-social em que se encontram inseridos, o que demanda o “desenvolvimento de visão crítica do sistema. Essa é a razão de se dizer que esta onda objetiva uma revisão epistemológica do direito. Isto é, desenvolver uma nova

visão sobre os postulados, conclusões e métodos da ciência jurídica. (BRAGA, 2021)

Assim, ao interseccionar o senso epistemológico da 4ª Onda com os propósitos desta pesquisa, propõe-se que o julgamento de um caso que envolve a atuação das comissões de heteroidentificação e a possível ocorrência de fraude às cotas raciais, para além da disputa jurídica, também aciona a efetivação (ou não) de um longínquo e necessário processo de reparação histórica que possui como único sujeito de direito a pessoa fenotipicamente negra.

Portanto, é importante perceber que, a aplicação das normas que estabelecem as políticas afirmativas de recorte étnico-racial demanda do julgador um *exercício hermenêutico*, para, na dicção de Gadamer (2006. p. 57), promover uma busca pelo “significado fundamentalmente original do escrito que se ocupa.” Esse resgate torna-se imprescindível para que o operador jurídico possa aquilatar que a situação posta aos seus cuidados jurisdicionais não contempla apenas o preenchimento burocrático de uma vaga. Uma vez que, embora possam parecer superadas as discussões sobre ancestralidade e miscigenação, hodiernamente invocadas por quem busca ocupar indevidamente as cotas raciais, o resultado da breve pesquisa jurisprudencial no sítio do TRF4 revelou que tais elementos são recorrentes no arcabouço de fundamentação das decisões sobre a fiscalização no preenchimento das cotas raciais, conforme relatado no item 1.4 do Capítulo 1.

Aliás, tal achado evidencia que a perspectiva jurisprudencial dos(as) julgadores do TRF4, *a priori*, não se encontra em equilíbrio com as reivindicações históricas do MSN no que diz respeito à necessidade de reparação social e políticas para a população negra em face dos prejuízos oriundos das adscrições racistas, as quais são orientadas a partir de um racismo de marca (aparência negra) e não sobre a ancestralidade. Mais uma vez: no contexto sociorracial brasileiro é a população fenotipicamente negra quem enfrenta os efeitos e prejuízos da discriminação racial que se deposita sobre os corpos negros - o “racismo epidérmico” do qual falava Fanon (2008).

Em diálogo com Silva, O. (2006), compreende-se que tal hiato interpretativo assenta raízes no perfil e na composição dos currículos dos cursos jurídicos do país, orientados por uma percepção que prioriza um racionalismo que separa “direito” e “fatos”, conferindo primazia à norma em detrimento ao estudo de caso. Segundo o

autor, vive-se um “anacronismo do ensino universitário do Direito” no Brasil (SILVA, O., 2006, p. 36).

Nessa linha, acerca dos possíveis afastamentos dos operadores jurídicos da dimensão das questões raciais, Santos (2022) propõe que a problemática poderia ser minimizada a partir da real implementação nos currículos dos cursos de Direito de disciplinas sobre relações étnico-raciais, visando o “cumprimento efetivo, eficiente e eficaz da Resolução CNE/CP 01/2004” (SANTOS, 2022, p. 472), a qual instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, tornando obrigatório o ensino da temática no ensino superior brasileiro, em reforço ao Parecer CNE/CP 003/2004, que trazia a mesma diretiva. Para tanto, o autor traz como evidência levantamento, referente ao ano de 2022, que englobou as 69 universidades federais do país, em que se obteve

resposta de sessenta e três universidades federais (91,30%). Dessas, quarenta e uma (65%) afirmaram que tinham/ofertavam curso de Direito na graduação. Logo, o restante, 35% afirmaram que não o tinham (Quadro 1). [...]. Vinte e três cursos (56,10%) de Direito dessas quarenta e uma (100%) universidades afirmam em seus PPCs que contemplam o ensino da Educação das Relações Étnico-Raciais e dezoito (43,90%) afirmaram o contrário (Quadro 1). Desses vinte e três cursos, quinze ou 36,60% do total (41) de cursos de Direito das universidades federais afirmaram ter criado e/ou incluído em sua grade curricular uma ou algumas disciplinas para contemplar especificamente o ensino da Educação das Relações Étnico-Raciais. Contudo, em apenas dois desses quinze cursos de Direito (os da UNIFESSPA e da UFPA) essas disciplinas eram obrigatórias. Nos cursos de Direito das outras treze universidades essas disciplinas são optativas. (SANTOS, 2022, p. 473-474)

Santos (2022, p. 477) assinala que o quadro identificado de não adimplemento do ensino das relações étnico-raciais no cursos de Direito torna-se mais preocupante dado que mesmo “com a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Direito ocorrida no final do ano de 2018 que também determinou” a inserção da disciplina nos currículos dos cursos jurídicos, “ao que tudo indica, está havendo dificuldades ou problemas na implementação desse ensino”.

E tais obstáculos necessitam ser lidos a partir da perspectiva de Grosfoguel (2016, p. 46) sobre racismo universitário, estrutura vigente nas universidades ocidentais que “têm operado a partir de um uni-versa-lismo no qual ‘um (homem

ocidental de cinco países) define pelos outros' o que é conhecimento válido e verdadeiro". Logo, dentro desse arcabouço, não é surpresa que as decisões judiciais sobre a atuação das comissões de heteroidentificação orbitem apenas em torno da previsão normativa (lei de cotas para negros), sem focalizar nos fatos do processo de racialização da sociedade brasileira, que, repita-se, ocorre frente ao fenótipo e não em razão de ascendência negra.

3.1.4 Hermêutica dos julgadores “versus” premissas do Movimento Negro

Na arqueologia do Direito orbitam duas grandes escolas de compreensão da justiça: *civil law* e *common law*. No primeiro caso, *civil law*, de origem romana-germânica, a ótica se fundamenta na codificação das leis, de modo que o direito nasce da aplicação das leis escritas. Já no segundo caso, *common law*, de origem anglo-americana, a perspectiva se fundamenta na jurisprudência e nos costumes, de forma que o direito surge conforme emergem os litígios na prática social (BUSSI, 2019). Essa demarcação promove influxos sobre o proceder dos julgadores, pois delimita seus contornos de atuação na emissão de seus enunciados decisórios.

No Brasil, como herança da colonização portuguesa, a tradição jurídica vigente é a do *civil law*, determinando aos juízes o imperativo de decidir o caso concreto de acordo com a norma escrita, aplicando-se de forma subsidiária princípios, jurisprudência e costumes. De qualquer modo, as decisões necessitam ser motivadas, por força do Art. 93, inc. IX da CF/1988: “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade”¹²².

Mas para motivar é necessário promover o que hermenêutica filosófica de Hans Gadamer referência como “pré-compreensão”: exercício de compreensão do texto que está sendo estudado, “lembrando que para Gadamer, o texto é consequência de um processo histórico ligado ao dinamismo interpretativo” (GUSMÃO, PALMEIRA e LIMA, 2018, p. 381). Contudo, como pré-compreender as normas sobre ações reparatórias destinadas à população negra sem conhecer os valores e as premissas que balizaram as reivindicações que resultaram na política de ações afirmativas?

¹²² (BRASIL, 1988).

Conforme visto anteriormente, o ensino de relações étnico-raciais nos cursos jurídicos poderia constituir uma vertente de aproximação entre operadores do Direito e a efetiva dinâmica das relações raciais operantes no Brasil. Porém, no caso do julgamento das demandas referentes à implementação das ações afirmativas e da heteroidentificação, para além disso, parece inexorável que os atuais julgadores desenvolvam diálogos com a perspectiva de justiça que advém do Movimento Negro.

Segundo refere Gomes (2017), o Movimento Negro brasileiro pode ser assimilado na dimensão das “mais diversas formas de organização e articulação das negras e dos negros e que visam à superação desse perverso fenômeno na sociedade”¹²³ - o racismo. Assim, na perspectiva educadora, urge reconhecer que a despeito de “todos os conflitos, avanços e limites, a *utopia vista como realismo desesperado* tem sido a orientação da luta do Movimento Negro na sociedade e na educação brasileira com produtor de saberes emancipatórios” (GOMES, 2017, p. 46).

E nessa toada, de acordo com a autora, “a partir do terceiro milênio a luta do Movimento Negro adquire um outro tipo de visibilidade nacional e política e apresenta uma mudança na sua relação com a sociedade”, dado que marca “a passagem da fase da denúncia para o momento de cobrança, intervenção no Estado e construção de políticas públicas de igualdade racial”. Ou seja, se “antes o Movimento Negro já articulava a denúncia do racismo com a construção de novas práticas sociais e educativas”, na virada dos anos 2000, “a sua estratégia de ação se volta para a implementação de políticas sociais específicas que contemplem a raça; ou seja políticas de igualdade racial” (GOMES, 2017, p. 50). E novamente referenciando Gadamer: “Ouvir o outro é a verdadeira e a própria elevação do ser humano à humanidade” (GADAMER, 2000, p. 139).

Portanto, é sob essa ótica de justiça que os episódios de tentativa de burla às cotas raciais necessitam ser visualizados pelo judiciário, de modo que os julgadores consigam “dissociar a eliminação do certame de qualquer tipo de ação de caráter punitivo, a fim de consolidar o entendimento de que seja meramente uma questão de enquadramento formal à política” (CESAR, 2023, p. 62). E assim promover a compreensão de que a heteroidentificação possui o papel de efetivar a política frente

¹²³ (GOMES, 2017, p. 23).

aos seus reais sujeitos de direito: os corpos negros, sob pena de incorrer-se em justificações sociais reprodutoras de injustiças, em articulação ao que Forst (2019) qualifica na distinção entre relações de justiça e injustiça:

O vínculo entre a justiça e a justificação é imanente: são injustas as relações que não podem ser adequadamente justificadas de modo recíproco e universal, e são profundamente injustas aquelas que impedem sistematicamente a própria práxis de justificação. Acabar com essas relações é a motivação mais forte das lutas históricas; e a palavra "dignidade" assume uma centralidade nessas lutas. O objetivo dessas lutas é formar uma estrutura social na qual os indivíduos sejam capazes de se reconhecer como sujeitos autônomos - mais precisamente, em um sentido político, como cocriadores das instituições que os vinculam. (FORST, 2019)

Lançadas tais considerações, torna-se, igualmente, necessário apresentar os demarcadores que tonalizam o ano de 2016 como sinalagmático para o debate sobre o fenômeno das fraudes nas cotas raciais e a atuação das comissões de heteroidentificação, consoante tópico a seguir.

3.2 As chaves políticas do emblemático ano de 2016

Discussões sobre a fiscalização no preenchimento das cotas raciais não são novidade no debate que contorna a implementação dessa política de discriminação positiva no Brasil. A citar-se, por exemplo, a controvérsia midiática instaurada em torno da UnB em maio de 2007, quando, dois irmãos gêmeos que concorreram no vestibular pelo sistema de cotas destinado à população negra, obtiveram resultados distintos na verificação do fenótipo realizada através de identificação fotográfica pela comissão responsável.¹²⁴

Para os críticos dessa política de reparação, o referido episódio comprovaria a “falha” do sistema de reserva de vagas baseado no demarcador racial. Contudo, em 2012, no julgamento da ADPF 186, que possuía as cotas étnico-raciais promovidas pela UnB como foco principal de irrisignação movida pelo Partido Democratas (DEM), hoje União Brasil [originado da fusão entre DEM e Partido Social Liberal - PSL], o STF validou a possibilidade de as IES utilizarem a

¹²⁴Disponível

em:

<https://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0..MUL43786-5604.00-COTAS+NA+UNB+GEMEO+IDENTIC+O+E+BARRADO.html>. Acesso em: 26 fev. 2022.

heteroidentificação como procedimento de fiscalização no preenchimento das vagas reservadas à população negra, pois, como:

Se sabe, nesse processo de seleção, as universidades têm utilizado duas formas distintas de identificação, quais sejam: a autoidentificação e a heteroidentificação (identificação por terceiros).

(...)

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**. (BRASIL, 2012) [Grifos acrescentados]

Assim, diante dessa validação constitucional, era esperado que a adoção desse tipo de mecanismo de fiscalização fosse acolhida na mesma velocidade com que as instituições de ensino passaram a implementar políticas afirmativas de recorte étnico-racial após o julgamento da constitucionalidade desse mecanismo no curso da ADPF 186, especialmente após a edição da Lei n.º 12.711/2012, legislação que tornou obrigatória a reserva de vagas em todas as IFES e demais órgãos da rede federal de ensino. Entretanto, consoante visto anteriormente, os gestores públicos, de modo geral, foram reticentes às reivindicações de providências pleiteadas pelo MSN, o qual, de forma contundente apresentava (e ainda apresenta) inúmeras denúncias sobre a ocorrência de fraudes nas cotas raciais (SANTOS, 2020), instando as instituições de ensino a implementar, com urgência, comissões de verificação da autodeclaração prestada pelos candidatos concorrentes às cotas raciais.

É importante destacar que a pungência dessa articulação reivindicatória protagonizada pelo MSN não refreou nem mesmo diante das instabilidades do cenário político nacional ocorridas durante o biênio 2015-2016, momento de ápice do tensionamento ocasionado pelo recrudescimento das ondas neoconservadoras e de extrema-direita, as quais se constituem como intrinsecamente opositoras das ações afirmativas de recorte étnico-racial.

E a despeito desse ambiente político refratário, foi justamente a partir de agosto de 2016 que se instaurou para a Administração Pública Federal a obrigatoriedade de prévia aferição do fenótipo dos candidatos autodeclarados negros no preenchimento das cotas raciais nos concursos federais, frente à entrada em vigor da Orientação Normativa n.º 03/2016/MPDG, normativa essa que também

acabou servindo como modelo de fiscalização no plano de operacionalização das instituições de ensino, consoante já visto na seção introdutória.

Assim, frente a essa normativa, a partir de 2016 observa-se uma expansão da discussão e da instituição das comissões de heteroidentificação. Mas não dá pra explicar tudo apenas pela ordem cronológica; é necessário investigar o que acontecia na arena político-social em 2016, afinal, não se trata de um ano como outro qualquer.

É necessário lembrar que o ano de 2016 caracteriza o início do desmonte da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), órgão criado pelo PT em 2003, com o desafio de “aprimorar as políticas de enfrentamento ao racismo numa pauta ainda mais ampla, para efetivar a igualdade de gênero e raça como direitos fundamentais da pessoa humana no País” (BRASIL, 2016a, p. 39). A partir de 2016 a SEPPIR passou por um forte desmantelamento, o qual repercutia a ascensão das forças políticas responsáveis pela deposição da Presidente Dilma Rousseff, ocorrida em 31 de agosto de 2016, pelo voto favorável de 61 senadores, com a determinação de cassação do “mandato da presidente, mas mantendo os seus direitos políticos” (AGÊNCIA SENADO, 2016).

De acordo com Bringel (2017), o *impeachment* da Presidente representou a culminância de um longo processo de desgaste político ao qual o governo de Dilma foi submetido durante todo o ano de 2015. O autor aponta que tal movimento foi encabeçado, **de um lado**, por Aécio Neves (candidato da oposição derrotada nas urnas em 2014 e integrante do PSDB), e, **de outro**, por Michel Temer e Eduardo Cunha (respectivamente, vice de Dilma, e, Presidente da Câmara dos Deputados, sendo ambos pertencentes aos quadros do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB). Ainda, segundo refere Bringel (2017), esse episódio caracterizou um golpe político que, para além da participação do Parlamento, também contou com a colaboração de manobras judiciais e o apoio de importantes grupos empresariais, financeiros e midiáticos.

Portanto, sob o ponto de vista do adensamento das discussões sobre a necessidade de fiscalização no preenchimento das vagas reservadas à população negra em vestibulares e concursos públicos, ao contemplar as idiosincrasias políticas que contornam o ano de 2016, percebe-se uma espécie de anacronismo. Pois, ao mesmo tempo, ocorreu a edição da Orientação Normativa n.º

03/2016/MPDG - já sob a vigência do governo provisório de Michel Temer -, em contraponto com o processo de desmantelamento da SEPPIR, o qual veio a consumir-se frente ao *impeachment* da então presidente Dilma.

Nesse contexto, considera-se que é necessário observar as processualidades e os movimentos políticos não lineares que orbitam ao redor do ano de 2016, a fim de tentar compreender as ambivalências política desse momento histórico e decisivo para os rumos da democracia brasileira, e, especialmente para as demandas reivindicatórias de políticas públicas de combate ao racismo e fomento da igualdade racial. Para tanto, no decorrer desta seção, adotou-se como parâmetro de observação as seguintes chaves de análise sociopolítica: a desdemocratização formal do país e o desmantelamento da SEPPIR, fenômenos estes que se instauram de modo imbricado e complexo no cenário político que contornou a conjuntura do golpe de 2016.

3.2.1 A desdemocratização formal do país

*São as mulheres negras que empurram a esquerda
para a esquerda.
(Vilma Reis)*

Ao referenciar o ano de 2016 como hiato na trajetória de democratização do país, indubitavelmente, surge um questionamento: materialmente, já houve democracia no Brasil? O racismo nunca foi superado, a misoginia continua violando e assassinando mulheres, os conflitos agrários ceifam vidas quilombolas e indígenas com cada vez mais intensidade, a desigualdade social continua avassaladora, entre outros tantos extermínios. Ou seja, continua vigente e operante a interdição dos corpos integrantes das minorias sociais (negros, indígenas, quilombolas, mulheres, LGBT+, entre os demais grupos e coletividades considerados como “os outros”).

Nesse sentido, há que se concordar com Maia (2018), na perspectiva de “que, sobretudo no Brasil, os nossos ensaios democráticos nunca foram perfeitos”. Isso porque, segundo refere Martins (2021), na passagem do modelo oligárquico [no Brasil, demarcado pela escravidão] para o regime de desenvolvimento social [estribado no liberalismo político], instaurou-se uma contradição entreposta entre a

crescente modernização econômica e a restrição da mobilidade social, inibindo-se, assim, a efetivação de uma democracia de representação participativa:

A modernização deveria implicar o desenvolvimento econômico autossustentado, cuja maior expressão era a industrialização, o desenvolvimento político – caracterizado pelo liberalismo político e pela gestão técnica do Estado – e a modernização social, manifesta na maior mobilidade e redução das diferenças sociais. Germani ultrapassou esse modelo e buscou na história da América Latina o desenho específico de sua modernização. Em *Política e sociedade em uma época de transição* (1962), afirma que os países de desenvolvimento tardio – posterior à Revolução Industrial nos grandes centros –, aceleraram a modernização econômica e produziram uma forte contradição entre a mobilização necessária à mudança social e os mecanismos de integração que a institucionalizam. A mobilização se desenvolve, de forma vertiginosa, numa estrutura arcaica que se moderniza e tende a restringir os mecanismos de mobilidade social. **O resultado é que se criam obstáculos para realizar plenamente a passagem das democracias oligárquicas às democracias representativas com participação total.**¹²⁵
(Grifos acrescentados)

Ao analisar os limites que o projeto capitalista impõe ao avanço das discussões sobre identidade e políticas reparatórias - ao apropriar-se dessas reivindicações sob a perspectiva universalista dos direitos humanos - , Barros (2024) refere que até mesmo “o conservador Tocqueville previra no século XIX: a democracia liberal era incapaz de resolver o problema da raça. O direito, na sua suposta imparcialidade, organizado a partir da abstração da realidade histórica, se viu numa encruzilhada.”¹²⁶

Nessa quadra, a rota de iniciativas, projetos, diretrizes, leis e políticas públicas que o Brasil experienciou a partir da virada para o séc. XXI representava uma inflexão democrática, que na dicção da Ribeiro¹²⁷ (2007, p. 06), constituíam um horizonte “inexplorado na perspectiva pública (...) imprimindo a marca do aprendizado coletivo e da persistência em tornar este um país de todos e todas, respeitando as diferenças em favor da valorização da etnicidade, da individualidade e dos grupos sociais”.

Expostas essas linhas reflexivas, compreende-se que o golpe de 2016 representa uma interrupção da democracia formal, hiato que produziu efeitos sobre

¹²⁵ (MARTINS, 2021, p. 84).

¹²⁶ Alexis de Tocqueville (1805 — 1859) foi um dos principais nomes do liberalismo, tendo estabelecido carreira política na França, onde foi parlamentar e ministro de Estado.

¹²⁷ Matilde Ribeiro foi Ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, no período de 2003 a 2008.

a trajetória que almejava a efetivação material da democracia no país. Identificado o fenômeno, cabe apontar as confluências políticas que se mobilizaram para consumá-lo, conforme exposição a seguir.

Segundo refere Brown (2019, p. 39), o neoliberalismo, como nova faceta moral do capitalismo, refuta a “dependência da democracia em relação à igualdade política”. E, nessa medida, o projeto neoliberal se dedica “a destruir conceitual, normativa e praticamente” a existência “da sociedade e a ideia do social - sua inteligibilidade, seu refúgio de poderes estratificantes, e acima de tudo, sua adequação como um local de justiça e do bem comum” (BROWN, 2019. p. 38). Pois é justamente a demanda por igualdade política reivindicada pela sociedade que viabiliza a implementação de *ações estatais afirmativas*, executadas na perspectiva de permitir condições equilibradas de existência que

são cruciais para prevenir a privação de direitos devido ao desespero. É vital também o apoio do Estado ao acesso à educação cívica de qualidade, ao voto e ao exercício de cargos para **aqueles que, de outra forma, seriam efetivamente impedidos de compartilhar o poder político.** (BROWN, 2019, p. 36)¹²⁸

De acordo com Maia, A. (2021), a crítica ao neoliberalismo estruturada por Brown, formulada após denso exame de intelectuais neoliberais clássicos como Friedrich Hayek e Milton Friedman, aloca o pensamento neoliberal como a origem das forças antidemocráticas atuais, atribuindo à moral tradicional conservadora desses pensadores a aspiração de ampliar o mercado sobre o social, e, ao mesmo tempo, identificando que “o neoliberalismo hayekiano é um projeto político-moral que objetiva manter o *status quo*, afastando tudo que se refere ao bem-estar social” (MAIA, A. 2021, p. 457).

Desse modo, na expectativa de formular uma abordagem mais ampla para a retícula neoliberal, Brown aglutina tanto a perspectiva marxista (neoliberalismo como ordem econômica e fortalecimento do capital - novo capítulo do capitalismo) quanto a foucaultiana (neoliberalismo como racionalidade política - governos, sujeitos e subjetividade transformados pela remodelação neoliberal da razão liberal), para, então, focalizar no “aspecto moral do projeto neoliberal”, ou seja, “contemplar seu

¹²⁸ (Grifos acrescentados).

ataque multifacetado à democracia e sua promoção de moralidade tradicional em detrimento da justiça social legislada” (BROWN, 2019, p. 32).

A autora também refere que, frente à crise do modelo da democracia liberal, vigora uma confluência entre neoliberais e neoconservadores na empreitada de resgatar valores morais de tempos pretéritos e tido como “melhores”, corporificando, assim, expressões de movimentos antidemocráticos que visam anular a igualdade política, e, conseqüentemente, restringir ou extinguir os direitos das minorias e o combate das discriminações e desigualdades (BROWN, 2019). Para reforçar essa conexão valorativa entre neoliberalismo e neoconservadorismo, Brown evoca a contribuição de Cooper sobre o tema:

O papel da família na revolução neoliberal americana é tema do rico livro de Melinda Cooper de 2016, *Family Values*, que revela como reassegurar as normas familiares patriarcais não é algo secundário, mas profundamente enraizado na reforma neoliberal do bem-estar social e da educação. (BROWN, 2019, p. 22).

Embora Cooper reconheça que usualmente confere-se uma conotação periférica para as guerras de cultura conservadoras travadas dentro do projeto neoliberal de cortar investimentos em políticas públicas (SANTOS, R., 2020, p. 02), a autora defende que a “história das formações econômicas não pode ser apreciada à parte das operações de gênero, raça e sexualidade sem obscurecer a própria política de distribuição de renda e riqueza”¹²⁹ (COOPER, 2017, p. 24).

Portanto, ao compreender, de acordo com as lentes de Brown (2019) e Cooper (2017), que a crise da democracia liberal fez brotar uma nova faceta do neoliberalismo, arraigado numa circunscrição da moralidade tradicional que o entrelaça com a ascensão do neoconservadorismo, é necessário focalizar em como os enunciados neoliberais sobre liberdade sustentam discursivamente a extrema-direita e como essa direita

“mobiliza um discurso de liberdade para justificar suas exclusões e violações às vezes violentas e que visam reassegurar a hegemonia branca, masculina e cristã e não apenas expandir o poder do capital”¹³⁰ (BROWN, 2019, p. 20) [Grifos acrescentados].

¹²⁹ Tradução própria.

¹³⁰ Tradução própria

E neste ponto também é preciso destacar o caráter sedutor do discurso neoliberal, que diante da falha dos regimes de proteção estatal, incentiva a concorrência, a autossuficiência e o reforço da individualidade (MBEMBE, 2011, p. 27):

Existe um certo potencial de liberação do indivíduo da dependência “tradicional” existente na ideologia neoliberal. Isso pode atrair membros de certos grupos. A ética da autossuficiência pode ser usada como recurso em uma luta política para combater a discriminação ou para obter independência econômica. Portanto, **a ideologia neoliberal pode, pelo menos em parte, ser instrumental na oposição ou discriminação étnica, por exemplo, e assim obter algum apoio social.**¹³¹ (Grifos acrescentados)

Desse modo, a convocação ao um resgate da moralidade tradicional depositada nessa configuração do projeto neoliberal serve de escudo para destilar lógicas refratárias ao combate das discriminações e desigualdades, pautando-se, para tanto, num discurso de “preservação do passado patriota” que promove não apenas o amor ao país, mas o saudosismo do “modo como as coisas *eram*” antes (BROWN, 2019, p. 24).

É nesse arcabouço que se encontra depositado o sentimento de contrariedade ao mecanismo de ações afirmativas de recorte étnico-racial. Inoculado no desejo de voltar a um passado em que tais prerrogativas instituídas à população negra não existiam (e que se expressa no comportamento de quem fraudas as cotas raciais), ele mobiliza a agência normativa de implosão do social compartilhada nas retículas do neoliberalismo e do neoconservadorismo. Sendo que estes “podem ser diametralmente opostos em muitas questões” (COOPER, 2017, p. 33), mas necessitam “ser pensados juntos – em suas convergências, colisões e simbioses – se quisermos entender a racionalidade política” que descortinam (COOPER, 2017, p. 18).¹³²

Estabelecidas as premissas morais e de racionalidade das forças que concorreram para o golpe de 2016, é hora de caracterizá-lo, nos termos expostos na seção seguinte. Tal inflexão é relevante para a pesquisa à medida em que a figura do presidente possui relação direta com a estrutura de governo através da qual se implementam políticas públicas, ao mesmo tempo que, indiretamente, também

¹³¹ Tradução própria.

¹³² Tradução própria.

conecta trocas políticas com agência em nomeações do judiciário para os cargos de desembargador de 2ª instância e ministro de tribunais superiores, sujeitos que possuem a função de julgar em nível final os litígios relativos à política afirmativa em referência.

3.2.2 O golpe de 2016

Compreender o hiato democrático provocado pelo *impeachment* de Dilma Rousseff - evento este que, segundo aponta Löwy (2016), embora possa ser denominado de golpe pseudo-legal, constitucional, institucional ou parlamentar, necessita ser reconhecido materialmente como golpe de Estado - demanda um olhar ampliado sobre as chaves e processualidades sociopolíticas que atravessavam as conjunturas do Brasil e da América Latina naquele momento.

De acordo com Casanova (2002), em termos do continente latinoamericano, não se pode reduzir a dimensão da democracia meramente à dimensão representativa desenhada por Rousseau, pois, muito embora a América Latina já tenha descoberto “que as eleições de representantes são ‘bem importantes’ (...) também descobriu que há uma representação da representação”, caracterizada por um “teatro político no qual os representantes representam aos representantes”, enquanto “luta-se por uma realidade na qual os representantes representem aos *representados*” (CASANOVA, 2002, p. 169). Portanto, para o autor, para definir uma democracia construída com o povo e com a nação, torna-se “necessário incluir, pelo menos, cinco categorias: a repressão, a negociação, a representação, a participação e a mediação”, pois, a análise da democracia na América Latina demanda indagar “que intermediários existem e de quem são intermediários, (...) até que ponto a luta pelas mediações que se trava hoje na América Latina só defende o *status quo* ou se modifica em favor dos povos” (CASANOVA, 2002, p. 169).

Nesse contexto, ganha relevância a perspectiva exposta por Vianna (1996, p. 377), que ao abordar a historicidade dos movimentos políticos do Brasil, sob a denominação de “revolução passiva à brasileira”, afirma que o país vivencia, “desde os primórdios do Estado-nação até a contemporaneidade”, uma “revolução sem revolução”, pois,

Nunca houve, de fato, uma revolução, e, no entanto, a propósito de tudo fala-se dela, como se a sua simples invocação viesse a emprestar animação a processos que seriam melhor designados de modo mais corriqueiro. Sobretudo, aqui, qualificam-se como revolução movimentos políticos que somente encontraram a sua razão de ser na firme intenção de evitá-la (VIANNA, 1996, p. 378)

Portanto, segundo defende Vianna (1996), os câmbios políticos ocorridos no Brasil ainda caminham na direção do binômio *conservação-mudança*, uma vez que os representantes dos grupos “de sempre”, de fato, nunca saíram de cena e, tampouco, do exercício monopolizado do poder. Logo, consoante referido por Bringel (2017), não obstante os ricos tenham se tornado mais ricos e os pobres menos pobres durante a aliança pluriclassista que sustentou o pacto *win-win* vigente na gestão Lula (2003-2010), a crise na balança de exportação de *commodities*, alinhada a uma inabilidade para manutenção do sistema de coalizão política, foram suficientes para abalar a confiança no pacto de classes e esvaziar o apoio do empresariado e das elites econômicas ao governo de Dilma (2011-2016), evidenciando, assim, que as mesmas possuem como bússola de fidelidade o benefício próprio.

No bojo desse realinhamento ascendeu uma nova configuração na direita contemporânea, a qual se apresenta publicamente como opositora das elites tradicionais, porém, depende intrinsecamente do “apoio de boa parte da elite que está no poder” (BRINGEL, 2019). Pois, consoante refere Gentili (2016), a direita não se articula apenas pela manutenção de seus interesses, mas sim para impedir que qualquer política ou incorporação de direitos aos excluídos possa alterar as estruturas de poder que lhes pertencem. Trata-se, portanto, de um capitalismo selvagem, “incapaz, inclusive, de conviver com uma democracia, que é algo mais do que a comercialização de votos entre candidatos insípidos e obedientes”, pois, para essa direita, se “a democracia produz resultados democráticos, quando serve para fazer valer os direitos do cidadão, (...) essa democracia se anula e surgem golpes de estado.”¹³³ (GENTILI, 2016, p. 80) Assim, tais forças políticas “destroem a democracia ao reivindicá-la”, utilizando-se com frequência de golpes de Estado sob a alegação da “necessidade de ‘resgatar’ ou ‘restaurar’ a democracia” (BRINGEL, 2019).

¹³³ Tradução própria.

Desse modo, tornam-se assertivos os apontamentos de Frigotto (2021), ao referir que após o golpe de 2016, o país foi acossado por uma célere dizimação de direitos instrumentalizada frente a contrarreformas que geraram desemprego, mutilaram garantias previdenciárias e de assistência social, e, congelaram investimentos básicos em saúde e educação. Portanto, pode-se perceber no *impeachment* de 2016 uma mobilização de forças orquestrada por uma “oligarquia brasileira de direita – a elite capitalista, financeira, industrial e agrícola” que “não se conforma com pequenas concessões” e reclama o exercício de “todo o poder”, pois não tem o ânimo de negociar, e pretende “governar diretamente por meio de seus homens de confiança e abolir os poucos avanços sociais que foram alcançados nos últimos anos” (LÖWY, 2016, p. 96).

Nesse contexto, revela-se igualmente perspicaz a abordagem levantada por Bringel (2017), que tonaliza o *impeachment* de Dilma como imerso dentro de uma quadra mais ampla de desestabilização da democracia promovida pelas ondas conservadoras que varrem o continente latinoamericano nas últimas duas décadas. Segundo o autor, tais forças teriam ocasionado a deposição de outros governos legitimamente eleitos, tais como os de Honduras (2009) e Paraguai (2012), sem contar as tentativas frustradas de golpe ocorridas em Venezuela (2002), Bolívia (2008) e Equador (2010). Aliás, para Bringel (2019), tal conjuntura de mobilizações antidemocráticas atualmente em curso na América Latina expressa um ambiente de polarização sistêmica, que exorta o modo de produção capitalista, sendo protagonizada, de um lado, por

Uma direita conservadora e amiúde autoritária, que é não só radicalmente neoliberal como atualiza fantasmas do passado, com suas roupagens coloniais, racistas, patriarcais e xenófobas, e busca articulá-los com interpelações diretas à sociedade.

(...)

Por outro lado, diante desse cenário, parte da esquerda latino-americana – especialmente a parte que capitaneou o “ciclo progressista” – se volta hoje, curiosamente, à defesa de uma democracia liberal que, em suas origens, ela costumava criticar ferozmente. (BRINGEL, 2019)

Afora esse cenário, agravado pela ostensiva cobertura midiática relativa à divulgação dos escândalos de corrupção envolvendo o PT (embora não houvesse implicações sobre a figura da Presidente) e pelas inabilidades políticas cometidas

pela própria Dilma no conjunto do seu mandato¹³⁴, segundo propõe Bringel (2017), também é necessário observar o golpe de 2016 sob a perspectiva dos protestos que tomaram as ruas do Brasil a partir de 2013. Tais mobilizações populares, de acordo com Alonso e Mische (2016, p.08-09), desdobravam-se diante de 03 grupos reivindicatórios distintos:

O repertório socialista [...] consiste em comunidades ativistas altamente comprometidas, exposições públicas de membros organizacionais [...], organização centralizada e hierárquica e alta visibilidade da liderança.

[...]

O repertório autonomista [...] marcado por uma preferência por formas de organização horizontal e uma rejeição do objetivo de tomar o poder do Estado, buscando gerar fontes alternativas de poder fora do estado [...]

O terceiro repertório, que chamamos de 'patriótico', invoca o sentimento nacionalista, que sempre tem significados históricos e situacionais. (ALONSO e MISCHÉ, 2016, p.08-09) [Tradução própria]

Contudo, passada a heterogeneidade inicial dos protestos de rua, em 2014 teve início “uma nova fase de decantação, com algumas reivindicações principais de indivíduos e desses campos já diferenciados no espaço, e posicionados mais claramente à direita ou à esquerda”¹³⁵ (BRINGEL, 2017, p. 150), frente a uma disposição que pode ser assim representada: *i*) uma esquerda insatisfeita com “as poucas conquistas” obtidas até então, e que, portanto, reivindicava uma desinstitucionalização; *ii*) uma direita inconformada com “tudo que já tinha sido feito” e que, por tal razão, demandava a retomada ao *status quo* ¹³⁶. E é justamente nesse ambiente conflagrado que se instaura o início do processo de desmonte da SEPPIR e invisibilização das políticas públicas executadas por essa pasta, consoante abordado no tópico a seguir.

¹³⁴“Podemos repreender Dilma por muitas coisas: ela não cumpriu suas promessas eleitorais e fez inúmeras concessões aos banqueiros, industriais e latifundiários. Há um ano, a esquerda política e social não parou de exigir uma mudança nas políticas econômicas e sociais.” (LÖWY, 2016, 96) [Tradução própria]

¹³⁵ Tradução própria.

¹³⁶ Informação verbal: Fala do Prof. Dr. Breno Bringel na disciplina de Sociologia dos Processos Políticos na América Latina, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em novembro de 2021 (modo virtual).

3.2.3 O desmantelamento da SEPPIR

Criada em 21 de março de 2003, em alusão ao Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial¹³⁷, a estrutura da SEPPIR foi formalizada pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, com a missão institucional de assessorar direta e imediatamente a Presidência da República

na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância, na articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial, no planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas e na promoção do acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e de combate à discriminação racial ou étnica (BRASIL, 2003)

Inicialmente caracterizada como uma secretaria especial com *status* de pasta ministerial, durante o período de março de 2003 a meados 2016, a SEPPIR desempenhou com rigor a sua responsabilidade institucional, atuando ativamente na construção e implementação de ações afirmativas nos campos da educação e do emprego, bem como na articulação de outras políticas públicas destinadas à promoção da igualdade racial, tais como: o Programa Brasil Quilombola - PBQ (2004); o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010); o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - SINAPIR (2010); o Plano de Enfrentamento à Violência contra a Juventude Negra (2012); as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica (Resolução nº 08, de 20 de novembro de 2012, do Conselho Nacional de Educação - CNE); entre várias outras (BRASIL, 2017a).

¹³⁷ A data foi instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU) em homenagem às vítimas do Massacre de Shaperville ocorrido em 21 de março de 1960 na cidade de Joanesburgo, na África do Sul. Na ocasião, “20.000 negros protestavam contra a lei do passe, que os obrigava a portar cartões de identificação, especificando os locais por onde eles podiam circular.” Apesar da “manifestação pacífica, o exército atirou sobre a multidão e o saldo da violência foram 69 mortos e 186 feridos.” (BRASIL, 2017a).

Por sua vez, no desempenho da função normativa, a SEPPIR também cumpriu papel relevante ao emitir a Nota Técnica nº 043, de 12 de agosto de 2015, em que expressou orientações “a propósito de várias consultas à SEPPIR quanto às questões referentes à Lei nº 12.990/2014” (BRASIL, 2015b). Especificamente no que se refere à fiscalização do preenchimento das cotas raciais no serviço público federal, a supracitada Nota Técnica¹³⁸ assim apontou:

Considera-se salutar prever nos editais de abertura de concursos a existência de procedimentos, critérios, prazos e comissões para análise e julgamento de denúncias de suspeitas de falsidade de declaração, **admitindo-se a possibilidade de verificação preventiva de veracidade da autodeclaração**, presumida na Lei, visando assegurar o espírito desta e reduzir os riscos de fraudes. **Caso sejam instituídos comitês ou comissões para verificação preventiva ou julgamento de denúncias de suspeitas de falsidade da declaração**, em harmonia com entendimento contido no voto do Relator da ADPF186, Ministro Ricardo Lewandowski, aprovado por unanimidade pelo STF, sugere-se que se observe esse conjunto de indicações: (a) **o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência**; (b) O grupo de candidatos com direito a reserva para negros prevista na Lei 12.990/2014 abrange todos os considerados também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; c) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero representativa da diversidade social e deve ter mandatos curtos; (Grifos acrescentados)

Logo, percebe-se na redação desse pronunciamento emitido pela SEPPIR um diálogo direto com o futuro texto da Orientação Normativa n.º 03/2016/MPDG, a qual tornou obrigatória a prévia aferição do fenótipo dos candidatos autodeclarados negros no preenchimento das cotas raciais em concursos federais, mediante o comparecimento dos mesmos perante “comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração”, sendo que tal comitê “deverá ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.” (BRASIL, 2016b)

É importante destacar que a edição da referida Orientação Normativa ocorreu em 1º de agosto de 2016, ou seja, já nas vésperas da conclusão do *impeachment* de Dilma Rousseff, consumado em 31 de agosto daquele ano. A “coincidência” na emergência de publicação da Orientação Normativa n.º 03/2016/MPDG, posteriormente, acabou confirmando-se frente à contrarreforma promovida no âmbito da SEPPIR a partir do início da presidência de Michel Temer, que exerceu governo interino entre 12/05/2016 a 31/08/2016 (durante a tramitação do processo

¹³⁸ (BRASIL, 2015b, p. 13).

de *impeachment* no Senado), e, posteriormente à deposição de Dilma, de forma definitiva, entre 31/08/2016 a 31/12/2018.

Entretanto, vale repisar que as alterações na estrutura da SEPPIR já datam do final do governo Dilma, uma vez que, frente à Medida Provisória (MP) nº 696, de 02 de outubro de 2015, o referido órgão, juntamente, com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), foi desvinculado da esfera da Presidência da República, passando a integrar o recém criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

A despeito de a fusão das referidas secretarias cintilar uma barganha de ministérios realizada no anseio de “assegurar apoio ao governo no Congresso em meio à discussão sobre um eventual *impeachment* da presidente e à votação do ajuste fiscal” (AMORIM e PRAZERES, 2015), tal movimentação foi adjetivada entre alguns aliados do governo Dilma como um retrocesso, pois reduziria a visibilidade das políticas abordadas em cada pasta (OLIVEIRA, 2015). Em meio a essa controvérsia, a então titular do novo ministério, Ministra Nilma Lino Gomes, assim tonalizou a aglutinação das pastas:

A ideia, como visão política, é que já que somos três pastas que nasceram transversais – Mulheres, Igualdade Racial, e Direitos Humanos – temos agora um dever político e um grande desafio: promovermos uma transversalidade interna, entre nós mesmos. E externa, com o restante dos outros ministérios. (BRASIL, 2016a, p. 96)

Posteriormente, já no final do governo Dilma, diante da edição da Lei nº 13.266, de 05 de abril de 2016, essa pasta teve o nome alterado para Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Contudo, este ministério teve curta duração, pois, assim que assumiu interinamente a presidência, Temer editou a MP nº 726, de 12 de maio de 2016. A referida MP, conhecida como “reforma ministerial”, promoveu o enxugamento de pastas consideradas de menor relevância econômica, a exemplo da cultura e da igualdade racial, em atenção aos anseios midiáticos, do mercado financeiro e do *establishment* político da época, os quais reivindicavam a implementação de uma agenda de perfil neoliberal, com a redução dos investimentos estatais no fomento de políticas públicas. Assim, no curso da “reforma ministerial” promovida pela Medida Provisória

em referência, as pastas das mulheres, da igualdade racial e dos direitos humanos foram aglutinadas dentro do Ministério da Justiça e Cidadania (MJC), o que demonstraria “a disposição de tratar nossas pautas como casos de Segurança Pública”, conforme assinalado em junho de 2016 por Nilma Lino Gomes¹³⁹, que a essa época já não mais ocupava o cargo de ministra da igualdade racial.

E, muito embora formalmente não tenha ocorrido a extinção formal da SEPPIR durante o governo Temer, sob o ponto de vista material, nos anos que se seguiram, o órgão passou a apresentar baixa efetividade institucional, resumindo sua atuação a implementar ações que já haviam sido estruturadas nas gestões anteriores, tais como o Plano Nacional de Políticas para os Povos Ciganos (Portaria nº 1.315, de 23 de novembro de 2016, do MJC) e o Plano Nacional de Políticas para os Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Povos de Terreiro (Portaria nº 1.316, de 23 de novembro de 2016, do MJC).

A redução de importância simbólica da SEPPIR também implicou em uma perda orçamentária, pois, se entre “2004 e 2015, o orçamento voltado para a população negra e quilombola – para políticas de igualdade racial, regularização fundiária, segurança alimentar, educação superior e mulheres –, representava 0,08% do orçamento total” do país, no intervalo entre “2016 e 2019 a redução do orçamento de promoção da igualdade racial foi de 71%” (ZIGONI, 2021).

Desse modo, o processo de esvaziamento da SEPPIR acabou consolidando-se a partir de 2019, sob a presidência de Bolsonaro, que ao expressar um discurso político alinhado ao campo da extrema-direita - e, portanto, refratário às demandas por igualdade racial -, durante o período de transição, após vencer o pleito presidencial de 2018, cogitou, inclusive, extinguir a referida secretaria¹⁴⁰.

Apesar de abortada a ideia de extinção da SEPPIR, o órgão acabou perdendo magnitude durante o governo Bolsonaro, pois, mesmo alocado dentro do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), sob a denominação de Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), muitas são as evidências da perda de *status* e da desmobilização. Por exemplo: *i)* a

¹³⁹Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/esse-golpe-tem-como-destinatario-principal-as-politicas-sociais-emancipatorias-13fd>. Acesso em 26 fev. 2022.

¹⁴⁰Disponível em: <https://www.generonumero.media/futuro-da-secretaria-nacional-de-politicas-de-promocao-da-igualdade-racial-preocupa-movimento-negro/>. Acesso em 26 fev. 2022.

população negra e quilombola foi excluída do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, circunstância esta que, segundo refere Zigoni (2021), “implica em falta de planejamento de médio prazo para políticas públicas de igualdade racial, bem como ausência de programas orçamentários destinados ao tema”; *ii*) o sítio eletrônico dedicado à referida secretaria nas plataformas governamentais nem ao menos era atualizado com periodicidade (após uma publicação datada de 05 de setembro de 2018, a última atualização remontava a 14 de outubro de 2021).¹⁴¹

À vista desses circunstanciamentos é possível visualizar uma relação de confluência entre as forças políticas responsáveis pelo golpe de Estado que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff e ao desmonte da SEPPIR, posto que tais eventos encontram-se imersos dentro do ambiente desdemocratização que atingiu seu ápice naquele ano emblemático de 2016, corporificando uma onda suspensão do pacto democrático que implicou na desconstrução e/ou descontinuidade de várias políticas públicas, especialmente aquelas dedicadas à promoção da igualdade racial

Nesse sentido, percebe-se o ano de 2016 como um demarcador temporal de grande relevância para esta pesquisa, pois, ele inaugura um período de reativação de gramáticas e narrativas de moralidades reivindicatórias da retomada de um *status quo* em que o combate à discriminação e à desigualdade era adjacente, talvez, invisível, no plano político-diretivo das arenas pública e privada (consoante já detalhado no item 1.1 do Capítulo 1).

Aliás, os indicativos delineados pela pesquisa exploratória deduzida no item 1.4 do Capítulo 1, capturados justamente a partir de agosto de 2016, informam que o judiciário - representado nesta investigação pelas decisões do TRF4 - não acompanhou o ambiente de reflexão e produção das métricas de salvaguarda da política de cotas raciais que se materializa frente à implementação das comissões de heteroidentificação. Pelo contrário, consoante visto anteriormente, é recorrente a presença de práticas discursivas ancoradas no resgate da ancestralidade e da mestiçagem como razão de fundamento nas argumentações de decisões do TRF4 que autorizaram o acesso às cotas raciais por pessoas sem fenótipo compatível.

Tal descolamento [quiçá, afastamento] entre a nuance da perspectiva judicial e o contexto do racismo brasileiro, elemento este que justifica as políticas reparatórias

¹⁴¹ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/consultorias/seppir>. Acesso em 26 fev. 2022.

destinadas à população negra, desperta indagações no sentido de compreender as gradações desse fenômeno social. Portanto, desdobra-se como eixo condutor desta pesquisa identificar a jurisprudência do TRF4 em relação à atuação das comissões de heteroidentificação e como tal posicionamento reverbera no ambiente de combate às fraudes nas cotas raciais.

3.3 A revanche às cotas raciais

Ao longo do Capítulo 2 foram expostas as diferentes nuances que podem assumir a “reclassificação” de integrantes de grupos não abrangidos por políticas de discriminação positiva e que alteram suas autodeclarações no sentido de usufruir indevidamente das garantias vinculadas às ações afirmativas. Agora, torna-se necessário abordar a gramática da tática de revanche às cotas raciais, ou seja, examinar as lógicas, racionalidades e ideologias embutidas na prática daqueles que incorrem deliberadamente na seara das fraudes.

E nesse sentido, recorreu-se às lentes da sociologia da crítica (BOLTANSKI, 2016) e às distintas concepções do efeito *backlash* (ideológica e jurídica), para desenvolver as indagações e reflexões que contornam esta pesquisa, e que estão expostas a seguir na condição de respostas preliminares à problematização investigada.

3.3.1 Rearticulação dos “pseudo” vencidos

Ao abordar a problematização da branquitude nas pesquisas sobre relações raciais, é necessário referenciar o pioneirismo de Frantz Fanon, figura cujo nome é usualmente associado à figura de Jean-Paul Sartre, principalmente pela repercussão da assinatura deste no prefácio de “Os Condenados da Terra” (FANON, 1968). Apesar da admiração pública manifestada por Fanon em relação à envergadura intelectual do Sartre (FANON, 1968), não se concebe que os dois autores possam ser compreendidos no mesmo sentido no que se refere à dimensão das concepções sobre a humanidade.

Em uma Europa devastada pela II Guerra Mundial e no cotejo de enfrentamento da díade sociológica “estrutura *versus* ação”, Sartre propõe o existencialismo humanista, numa perspectiva de que nada antecede ao ser (SARTRE, 2014). Esse *nada* relaciona-se com a ideia de que é o ser quem significa

a matéria; assim, a matéria não dependeria da existência do homem, pois este apenas lhe confere significado.

Em contraposição, Lippold (2016) refere que Fanon critica a desumanização escondida por detrás da noção de humanidade universalizante, um constructo que invisibiliza, ou até mesmo exclui, colonizados e periféricos, uma vez que eles não são contemplados no espectro humanístico europeu. Em outras palavras: Fanon questiona a validade da significação conferida à noção de humanidade a partir do olhar do homem branco europeu. E tal questionamento assume contornos específicos frente ao elemento racial, tendo em vista que, na retícula da época, a visão europeia sobre a negritude ancorava-se em estereótipos reducionistas e discriminadores, constituindo *catharsis* coletivas (FANON, 2008).

No giro do contexto brasileiro atual, paradoxalmente, parece que se vivencia um momento em que se torna necessário resgatar tais discussões sobre humanidade, pois observa-se uma revitalização pública da branquitude, fenômeno que segundo aponta Schucman (2012, p. 17), corresponde a um “constructo ideológico de poder, em que os brancos tomam sua identidade racial como norma e padrão, e dessa forma outros grupos aparecem ora como margem, ora como desviantes, ora como inferiores.” Compreende-se que essa contingência foi potencializada pelo processo de polarização ideológica que consome o país desde as eleições presidenciais de 2014, frente a um acirramento entre as ideologias progressistas, (neo)conservadoras, neoliberais e, quiçá, de extrema-direita, que culminou na eleição no ano de 2018 de plataforma político-partidária que se articula com a agência da branquitude. Assim, tal episódio representa um hiato na trajetória epistemológica de rediscussão da hegemonia dessa credencial (branquitude) no trato das questões raciais, que avançava numa crescente a partir do avolumamento das políticas públicas de combate ao racismo.

Ao mesmo tempo, a referida ruptura de paradigma também evidenciou a emergência de discussão e reestruturação das relações sociorraciais no quadro societário brasileiro. Desde a Conferência de Durban (2001), quando o Brasil assumiu internacionalmente o compromisso de adotar medidas afirmativas destinadas à população negra nas áreas da educação e do trabalho (PIOVESAN, 2006), vivencia-se uma onda crescente de reparação histórica, promovida na intencionalidade de reconfiguração do racializado quadro societário nacional. Esse

ambiente de significativos avanços no campo das políticas públicas voltadas à população negra e promoção da igualdade racial indicava um cenário futuro de efetiva emancipação dos corpos negros. Todos esses avanços, especialmente o ingresso da população negra no ensino superior, propiciaram um ambiente de difusão da temática da negritude, estruturando os caminhos que poderiam levar a uma virada revolucionária, nos moldes do aparato instrumental que a legitimação da intelectualidade conferiu aos revolucionários na libertação da Argélia, retratados em “Os Condenados da Terra” (FANON, 1968).

Não por outras razões, Guimarães (2008) refere que o anterior estágio de baixa representatividade de negros(as) nas fileiras acadêmicas teria contribuído para a tardia recepção de Fanon no Brasil. Porém, entende-se que essa adesão extemporânea aos escritos fanonianos deve-se, em grande medida, ao apego do campo progressista brasileiro às teorias universalizantes sobre disputas de classes, modelos explicativos que não captam a intensidade e especificidade da tensão racial do país, usualmente camuflada a partir do não-confronto/esquecimento (FOLLMANN e PINHEIRO, 2013). E considerando que na base societária, a discussão das relações raciais no Brasil não acompanhou o mesmo ritmo das conquistas efetivadas no campo das políticas afirmativas, a rearticulação da “pseudo-vencida” branquitude, através de uma disputa ideológica e cultural que se mobiliza contra a libertação dos “colonizados” (FANON, 1968), já se apresentava como um movimento esperado (ou pelo menos como *algo por vir a ser*).

No contexto desta pesquisa, compreende-se que essa rearticulação da branquitude materializa-se diante de fraudes nas autodeclarações de pessoas brancas que, buscando ocupar vagas reservadas a corpos negros, ao serem denunciadas ou indeferidas, agem como “ladrões de vida” (FONTOURA, 2018) e apresentam

Fotos em que usam maquiagem para escurecer a pele. Os retratos são desfocados. Usam recursos apelativos. Apela para declaração, para legislações. Não demonstram o mínimo constrangimento por roubarem oportunidades de quem sofre discriminação diária na sociedade racista brasileira. (FONTOURA, 2018, p. 136).

Em sua tese de doutoramento Faustino (2015) problematizou a emergência e as diferentes leituras realizadas sobre os estudos fanonianos. Neste aspecto, ao

interseccionar tais ponderações com o ambiente ideológico da arena nacional em que se instauram as fraudes às cotas raciais, há que se concordar com a percepção de Fanon de que a cultura expressa “formas estruturais de produção e reprodução de sistemas (...) do racismo” (ROLIM, 2016), o que evidencia a universalidade do pensamento fanoniano (MBEMBE, 2011).

E assim, ao compreender o racismo como um elemento cultural (FANON, 2012), que se insere no contexto de acirramento da disputa de uma arena política conflagrada, identifica-se que as fraudes praticadas contra as cotas reservadas à população negra representam a revanche de uma branquitude “pseudo” vencida. A qual se utiliza das conquistas alcançadas pelo grupo racial discriminado justamente para atacá-lo e expropriá-lo.

3.3.2 Reação e contra-ataque

De acordo com Chueiri e Macedo (2018, p. 126), o termo *backlash* é empregado “na esfera pública para designar a reação negativa e violenta a condutas, omissões ou decisões, sobretudo de autoridades públicas, mas que pode ser aplicado a pessoas privadas também”. Segundo refere Zagurski (2017, p. 89), esse fenômeno “foi inicialmente estudado no direito constitucional americano, tendo como origem o caso *Roe versus Wade*, julgado em 1973, onde se discutiu a legalização do aborto”¹⁴².

Assim, desde então, no campo semântico do direito costuma-se empregar o termo *backlash*, “ou, numa tradução livre, rejeição das decisões judiciais” (ZAGURSKI, 2017, p. 89), para designar o “efeito colateral das decisões judiciais em questões polêmicas, decorrente de uma reação do poder político contra a pretensão do poder jurídico de controlá-lo” (LIMA, 2015). Caracterizando, assim, ondas de **reação** contrárias a decisões judiciais entendidas como refratárias ao sentimento social anteriormente sedimentado.

Contudo, Pimentel (2017, p. 194) adverte que “o conceito de *backlash* não se associa com erro ou acerto da decisão objeto da reação.” Trata-se apenas de “efeitos indesejados, contraprodutivos ou adversos que podem ser gerados por uma

¹⁴² Nesse julgamento, apesar de a decisão judicial ter sido favorável à tese pró-aborto, houve forte rejeição da sociedade americana e de grupos pró-vida, instaurando-se um ambiente em que alguns anos depois foram aprovadas várias “leis estaduais que, na prática, restringiam o aborto em situações em que antes o admitiam” (ZAGURSKI, 2017, p. 89).

decisão judicial em matéria constitucional” (WILLEMAN, 2013, p. 115), uma vez que, para a teoria do constitucionalismo democrático, o *backlash*¹⁴³:

(...) corrobora a tese de que não há uma última palavra em matéria de controvérsias em torno de direitos fundamentais, por exemplo, a ser manifestada pelo judiciário. Ao contrário, são necessários mecanismos que favoreçam o diálogo entre os Poderes de Estado, e destes com a sociedade, justamente para evitar tal tipo de reação. A **reação, embora ruim para os direitos, é salutar para a sociedade**, na medida em que pressupõe cidadãos ativos e responsáveis, em um movimento social que vai fortalecer a democracia e a própria Constituição. (Grifos acrescentados)

Entretanto, não se ignora que para a garantia dos direitos das minorias, o *backlash* “pode ser visto como um mal [...] (e que deve ser evitado), concluindo-se, contudo, que essas reações negativas integram o jogo democrático, não podendo sobrepor-se ao dever do Poder Judiciário de assegurar o direito das minorias” (PIMENTEL, 2017, p. 190).

Em outro sentido, Lima (2015) propõe que decisões judiciais mais progressistas contribuem para “a ascensão do conservadorismo. Mas isso não é necessariamente paradoxal.” Para o autor, as transformações provocadas por essas decisões obrigam “que os conservadores explicitem seus pontos de vista claramente e, nesse processo, um sentimento de intolerância que até então era encoberto pela conveniência do *status quo* opressivo tende a surgir de modo menos dissimulado (LIMA, 2015).

E nessa perspectiva de reações adversas oriundas de forças que se insurgem contra os avanços das minorias, na gramática dos estudos sobre gênero, notadamente na perspectiva desenvolvida por Susan Faludi (2001), o *backlash* é identificado como o contra-ataque às conquistas do movimento feminista. Fenômeno que se corporifica mediante ondas de recrudescimento ideológico que, através dos tempos, tentam caracterizar os progressos do feminismo como prejudiciais às mulheres.

Gois (2009, p.401) defende que no livro “*Backlash: o contra-ataque na guerra não declarada contra as mulheres*”, Faludi construiu “uma ampla exposição das críticas dirigidas ao movimento feminista” nas décadas de 1970 e 1980, com a apresentação e categorização de “argumentos, estratégias e atores empenhados na

¹⁴³ (ZAGURSKI, 2017, p. 96).

defesa do que seria uma ordem ‘natural’ dos gêneros e na reversão das conquistas obtidas por aquele movimento.”

Na apresentação de sua denúncia-crítica relativa ao *backlash*, construída no entreposto das conquistas do feminismo da década de 1970 e o tensionamento levantado em torno delas na década de 1980, Faludi (2001) destaca que os canais midiáticos tiveram papel preponderante nesse movimento de refluxo que buscava tonalizar o feminismo e seus avanços como prejudiciais às mulheres, uma vez que¹⁴⁴

foi a imprensa a primeira a apresentar e resolver, diante de uma grande audiência, o paradoxo na vida das mulheres, **o paradoxo que se tornaria tão fundamental para o backlash**: as mulheres conseguiram tanto e, mesmo assim, sentem-se tão insatisfeitas; devem ser as realizações do feminismo, e não a resistência da sociedade contra estas realizações parciais, a razão para todo este sofrimento das mulheres.(...) **A imprensa bem que poderia ter procurado a causa da infelicidade das mulheres em outro lugar.** Poderia ter investigado e desmascarado as raízes profundas do contra-ataque na Nova Direita e numa Casa Branca misógina, na fria sociedade de consumo e nas intransigentes instituições sociais e religiosas. **Mas a imprensa preferiu vender o peixe do backlash em lugar de melhor estudar o assunto.** (Grifos acrescentados)

Assim, ao aglutinar as duas gramáticas que orbitam em torno das variações do fenômeno do *backlash* (reação na dimensão jurídica e contra-ataque na dimensão ideológica), e interseccioná-las com a incidência das especificidades do racismo brasileiro na discussão das decisões judiciais referentes ao combate das fraudes nas cotas raciais, é possível levantar duas considerações contra-factuais:

i) fraudes às cotas raciais na dimensão de **reação**: diante do reconhecimento da constitucionalidade das cotas raciais na esfera judicial, e posterior convalidação no campo normativo, as forças contrárias à implementação de políticas afirmativas de reparação da população negra buscaram esvaziar tais conquistas forjando autodeclarações com o propósito de usurpar as vagas reservadas para pessoas negras;

ii) fraudes às cotas raciais na dimensão de **contra-ataque**: com a inserção da heteroidentificação como mecanismo de fiscalização no preenchimento das cotas raciais, as forças refratárias passam a revigorar a narrativa de que devido à miscigenação não é possível distinguir quem é negro no Brasil, numa tentativa de disseminar a mensagem subliminar de que políticas afirmativas de recorte

¹⁴⁴ (FALUDI, 2001 p. 95).

étnico-racial possuem um critério de definição subjetivo, o qual tornaria inviável a sua execução.

Dentro desse arcabouço de guerra à heteroidentificação, merece destaque o PL n.º 461, de 03 de março de 2020, de autoria do deputado gaúcho Marcel Van Hattem (NOVO-RS), alinhado à extrema-direita. O propósito do PL, que atualmente aguarda tramitação na Câmara, é alterar a redação das leis n.º 12.711/2012 (cotas na educação) e n.º 12.990/2014 (cotas no serviço público), para vedar expressamente a realização de qualquer procedimento de heteroidentificação (ver Anexo VIII). Nessa iniciativa identifica-se a consolidação da tentativa de desarticular a implementação das políticas de reparação da população negra, evidenciando que como a branquitude articula estratégias políticos no sentido de que “tudo a ela pertence”.

Mas para além disso, o referido PL também dialoga com a perspectiva que busca deslocar o pardo de dentro do contingente da população negra, a partir do reconhecimento de uma ótica denominada de *parditude*. Ela postula uma demarcação individualizada frente ao apagamento histórico de pardos e mestiços, que se encontrariam ‘invisibilizados ou forçados a se enquadrar em categorias raciais binárias’¹⁴⁵, o que traduz um sentimento de injustiça muitas vezes acionado no judiciário por candidatos cuja autodeclaração foi indeferida pela comissão de heteroidentificação.

A seu turno, em algumas experiências de implementação de cotas raciais foi registrada a dificuldade de pessoas negras se reconhecerem como tal. A exemplo do caso do município de São Paulo, cuja legislação, para além do negro, também incluiu a categoria afrodescendente¹⁴⁶, pois se percebia que

muitos negros não se reconheciam como tal, e que poderiam se identificar como sendo afrodescendentes e se beneficiar da política. Isso, ao longo do tempo impactaria positivamente a sua identidade negra e ampliaria a política uma vez que incluiria pessoas que têm mérito para entrar na política de cotas raciais e não entrariam por não identificação como o grupo negro. Portanto, a intenção (...) não era de criar brechas para que pessoas

¹⁴⁵ Disponível em: <https://afrokut.com.br/parditude/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

¹⁴⁶ “A Lei nº15.939/13 estabelece que todos os órgãos da administração pública direta e indireta reservem nos concursos, no mínimo, 20% das vagas para negros, negras ou afrodescendentes.” Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/gestao/w/concursos_publicos/199824#:~:text=2.,%C3%A0%20determina da%20etapa%20do%20concurso? Acesso em: 12 nov. 2024.

socialmente brancas sejam incluídas, mas contribuir para fortalecer a identidade negra. Sem dúvida o debate reflete questões sociológicas importantes à luz das relações raciais brasileiras e do perfil desse racismo que sempre foi baseado na aparência e na forma como foi sendo constituída a “violência racista” que, muito eficaz na sua metodologia, tem reforçado uma identidade negra destruída e alijada dos seus valores, da sua cultura, de sua história, de sua estética e de seus processos de resistência tendo, sobretudo, o fenótipo como marca de diferenciação. (SOUZA, 2016, p. 120)

Entretanto, o debate sobre o termo “afrodescendente” acabou sendo disputado e apropriado pela branquitude, que acabou criando o “preto oficial”, ao considerar “brancos descendentes de negros que se declaram pardos como destinatários das políticas de cotas para negros.” (SOUZA, 2016, p. 66). Portanto, neste acirrado momento de disputa pela manutenção das políticas afirmativas destinadas à população negra, a inserção da discussão sobre a reivindicação de uma categoria específica para a *parditude* pode implicar em construção de artefatos de munição para a derrocada das conquistas alcançadas com muito esforço pelo MSN nas últimas décadas no Brasil.

Nessa linha, propõe-se que o fenômeno das fraudes às cotas raciais constitui um *backlash* racial, que se instaura como **contra-ataque** à institucionalização da reserva de vagas para a população negra, ao mesmo tempo em que exterioriza a **reação** do racismo, em uma proporção tal em que as prerrogativas de reparação instituídas aos corpos negros são usurpadas e instrumentalizadas justamente na intenção de prejudicá-los, frente às idiosincrasias do racismo brasileiro¹⁴⁷.

3.3.3 Aportes morais para compreensão da revanche

Na contingência de compreender as gramáticas mobilizadas pelos julgadores no processamento das ações judiciais em que os autores buscam invalidar o resultado do procedimento de heteroidentificação e assim viabilizar a ocupação de cota racial por indivíduo cujo fenótipo não foi reconhecido como compatível com o de uma pessoa negra, torna-se necessário dialogar com a *sociologia da crítica*.

Isso porque tal eixo teórico se dedica, justamente, a investigações que possuam “como objeto privilegiado as situações submetidas a um imperativo de justificação”, no anseio de identificar “a forma como as pessoas colocam em prática

¹⁴⁷ Embora nesta pesquisa o *backlash* racial tenha sido abordado frente à dimensão da heteroidentificação, outras facetas desse fenômeno também são reconhecidas mediante o avanço da violência contra as mulheres negras e a juventude negra, por exemplo.

seu sentido de justiça para se engajar à crítica, justificar suas ações ou convergir ao acordo” (BOLTANSKI, 2016, p. 129-130).

A sociologia da crítica, também chamada de “sociologia da justificação”, “sociologia da moral”, ou, ainda como refere Campos (2016), “sociologia da capacidade crítica” (CAMPOS, 2016), é uma perspectiva que se estabelece dentro do movimento contestatório do estruturalismo francês denominado de guinada pragmática (CORRÊA e DIAS, 2016), e detém Luc Boltanski como principal articulista, com a participação de colaboradores tais como Laurent Thévenot e Éve Chiapello.

Corrêa e Dias (2016, p. 69) referem que a sociologia da crítica aborda o “acordo social, não mais considerado o resultado da interiorização de expectativas normativas (Parsons) ou de estruturas objetivas (Bourdieu), e sim como a resultante de um processo de investigação (*inquiry*) axiológica dos atores em momentos críticos.” Em outro sentido, Vandenberghe aponta que a sociologia da crítica se pauta por uma eliminação das “estruturas materiais em benefício de suas estruturas ideais” (VANDENBERGHE, 2016, p. 328).

Assim, a operacionalização dessa teoria implica em “restituir ao mundo a incerteza e a pluralidade que lhe são constitutivas”, observando a arquitetura normativa e a legitimidade do discurso crítico dos atores (*cité*), mobilizadas nos acordos sociais (CORRÊA; DIAS, 2016). De modo mais direto: o empreendimento de Boltanski¹⁴⁸ mira a

questão da justiça. Ele visa a fornecer um modelo do gênero de operações às quais se engajam os atores quando eles se voltam para a justiça, e dos dispositivos nos quais eles podem se apoiar, nas situações concretas onde se desenrolam suas ações, para assentar suas pretensões à justiça. Estes não se limitam, evidentemente, aos casos – observáveis sobretudo quando seguimos aqueles que tomaram certa amplitude e se estendem numa longa duração – nos quais os atores levam seus casos (*affaires*) perante a arbitragem do aparelho judiciário (Grifos acrescentados)

Portanto, o quadro teórico proposto pela sociologia da crítica tem como objeto as “disputa entre as pessoas, os sentidos de justiça que elas acionam nessas disputas e denúncias de injustiça que elas opõem umas às outras” (BOLTANSKI, 2016, p.131); ou seja, busca interpretar as “gramáticas morais capazes de

¹⁴⁸ (BOLTANSKI, 2016, p. 130).

estabelecer a ordem de grandeza” que baliza os acordos estabelecidos pelos atores sociais nas distintas relações por eles estabelecidas (CAMPOS, 2016, p.723).

Nesse sentido, entende-se que o diálogo com a sociologia da crítica é substancial para diagramar os dados coletados. Uma vez que tal dimensão teórica possui a qualidade de oferecer modelos de operação capazes de escanear as moralidades e lógicas de mundo, invocadas como justificção nas decisões judiciais que confrontam o uso do critério fenotípico para validação da autodeclaração racial.

CAPÍTULO 4 - DECISÕES, BIOGRAFIAS E MORALIDADES

Integra a história nacional, como vício de função, a transmissão do poder e da riqueza concentrada entre famílias, compadres e aliados.
(Muniz Sodré)

Neste Capítulo apresenta-se a categorização das moralidades agenciadas pelos julgadores do TRF4 nas decisões referentes à atuação das comissões de heteroidentificação no âmbito dos concursos públicos no período de Agosto/2016 a Agosto/2021. A análise se deposita nas gramáticas presentes nas decisões do TRF4 quanto ao uso do critério da heteroidentificação no acesso à reserva de vagas para a população negra.

Embora o critério do fenótipo esteja plenamente estabelecido no campo jurídico (ver Quadro 04, no item 2.3.1)¹⁴⁹, com verificação a partir das comissões de heteroidentificação, as disputas políticas em torno da fiscalização da autodeclaração não se encontram pacificadas. E nesse horizonte identificou-se dois grandes eixos argumentativos nas decisões do TRF4: *autonomia/legitimidade da comissão e zona cinzenta/zona da dúvida razoável*.

O primeiro conjunto, *autonomia/legitimidade da comissão*, centra-se no entendimento de que a comissão é legítima e necessária para fins de fiscalização da política afirmativa, e que sua atuação está sedimentada na autonomia desse colegiado técnico. Já o segundo eixo, *zona cinzenta/zona da dúvida razoável*, levanta a hipótese de que havendo dúvida razoável quanto ao conteúdo da autodeclaração, a mesma deve prevalecer sobre o parecer da comissão de heteroidentificação.

Cada um desses eixos argumentativos apresenta gramática, que em seu todo indicam a tonalidade das moralidades justificadoras dos julgadores do TRF4 na análise do tema em apreço. Nesse sentido, buscou-se identificar como essas

¹⁴⁹ADPF n.º 186, de 26 de abril de 2012 (STF); Portaria Normativa n.º 18, de 12 de outubro de 2012 (MEC); Nota Técnica n.º 43, de 12 de agosto de 2015 (SEPPIR); Orientação Normativa n.º 03, de 1º de agosto de 2016 (MPDG); ADC n.º 41, de 08 de junho de 2017 (STF); Recomendação n.º 41, de 09 de agosto de 2016 (CNMP); Portaria Normativa n.º 04, de 06 de abril de 2018 (MPDG); Portaria n.º 14.635, de 14 de dezembro de 2021 (ME); Instrução Normativa n.º 23, de 25 de julho de 2023 (MGI).

gramáticas morais de justificação dialogam ou não com a necessidade de reparação dos efetivos sujeitos dessa política pública (a população negra).

Para tanto, fez-se necessário examinar a biografia dos julgadores do TRF4, a fim de conhecer suas trajetórias de vida de (família e relações de poder), e interseccionar esses elementos com a posição adotada nas decisões judiciais emitidas em relação à atuação das comissões de heteroidentificação.

Os achados da prosopografia dos julgadores TRF4 evidenciaram regularidades, singularidades e ambivalências comportamentais. E também identificaram que as decisões do TRF4 sobre heteroidentificação que autorizam o preenchimento de cotas raciais por pessoas sem fenótipo negro traduzem epistemologias e moralidades específicas do racismo brasileiro. E nessa dimensão, caracterizam o fenômeno da fraude como um *backlash* racial, que corporifica o contrafluxo e as convergências na guerra às demandas reparatórias que forjaram a implementação de ações afirmativas para a população negra.

4.1 Inventário das decisões do TRF4 sobre heteroidentificação

Dentro da janela de pesquisa (Agosto/2016 a Agosto/2021), no portal do TRF4 (<https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=principal&>), foram localizadas 30 decisões sobre comissões de heteroidentificação em concursos e/ou seleções públicas, divididas entre acórdãos (79,3%) e decisões monocráticas (20,7%). Tratam-se de pronunciamentos emitidos no curso de agravos de instrumento (11), apelações cíveis (08), mandados de segurança na corte especial (05), embargos de declaração em apelação cível (02), apelação/remessa necessária (01), embargos de declaração em agravo de instrumento (01), embargos de declaração em mandado de segurança (01) e embargos de declaração em apelação/remessa necessária (01)¹⁵⁰. Nessa amostra, foram catalogados 15 candidatos(as) distintos(as), vinculados a 19 processos diferentes.

¹⁵⁰ De modo bastante sucinto, pode-se traduzir as espécies de procedimentos judiciais mencionados no inventário acima transcrito, do seguinte modo: *i)* agravo de instrumento é utilizado quando se busca reverter uma decisão judicial sem precisar esperar o resultado final do processo; *ii)* apelação é interposta diante de sentença desfavorável aos interesses das partes; *iii)* remessa necessária é a obrigatoriedade de que as sentenças condenatórias da administração pública sejam revisadas pela 2ª instância; *iv)* embargos de declaração é o recurso que solicita ao juiz a correção de uma decisão obscura, contraditória, omissa ou que contém erro material; *v)* mandado de segurança é o tipo de instrumento processual que visa a garantia de direitos violados por atos ilegais ou abusivos perpetrados por agentes públicos.

É importante destacar que alguns candidatos, além de concentrarem mais de uma decisão - geralmente a primeira referente à decisão monocrática e a seguinte relativa ao acórdão -, também performaram em mais de um processo, fruto do ajuizamento de outra ação, alusiva a fatos distintos. Por exemplo, no processo n.º 5023730-39.2019.4.04.0000/RS, a candidata pleiteou no ano de 2019 o acesso ao cargo de analista do Ministério Público da União - MPU. Ao passo que no processo n.º 5095995-79.2019.4.04.7100/RS, também no ano de 2019, a mesma candidata demandou o ingresso no cargo de analista judiciário do TRF - 4ª Região. Mas também se observou situações em que um mesmo candidato protocolou instrumentos judiciais diferentes para discutir o acesso ao mesmo cargo. No caso, o cargo de analista do TRF - 4ª Região, conforme os processos n.º 5006117-69.2020.4.04.0000/RS (recurso de agravo de instrumento) e 5005656-40.2020.4.04.7100/RS (recurso de apelação).

No bloco das decisões inventariadas, também se observou que em apenas 02 (dois) casos (6,66%), o pedido foi protocolado pela entidade responsável pela organização do concurso/seleção pública. Essas situações excepcionais foram detectadas nos processos:

- n.º 5004656-48.2015.4.04.7110/RS em que a entidade promotora do certame, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH, recorreu da sentença de 1º grau, tendo sido julgada procedente a apelação que confirmou a atuação da comissão;
- n.º 5007757-10.2020.4.04.0000/RS em que o recurso protocolado pela instituição responsável pelo concurso (MPU) foi meramente processual, visando apenas assegurar uma eventual rediscussão do tema nos tribunais superiores.

Portanto, nos outros 93,33% da amostra, o judiciário foi acionado a partir do tensionamento de candidatos indeferidos na heteroidentificação. Sendo inclusive esperável um maior fluxo de demandas da parte que se sentiu prejudicada pela atuação da comissão. Contudo, também surge a dúvida acerca de eventual inércia das instituições responsáveis pelo certame, dado que entre as 08 (oito) entidades identificadas, localizou-se o manejo de recurso judicial por essas entidades em apenas duas ocasiões, o que indicaria uma certa postura contemplativa dentro do plano de operacionalização das instituições.

Ao verificar os resultados distribuídos por toda a região Sul, o conjunto dos dados indicou que o RS concentra 70% das demandas analisadas pelo TRF4 sobre o tema. São 21 decisões no RS, 07 (sete) decisões em SC e 02 (duas) decisões no PR. A exemplo da reflexão posta no item 1.3.2 sobre a possibilidade de deferimentos automáticos em outras regiões do país que apresentam um menor quantitativo de litígios quando comparados com o TRF4, aqui também cabe prospectar se o menor número de judicialização no PR e SC pode significar (ou não) deferimentos arbitrários na esfera administrativa. Ou seja, a menor procura pelo judiciário nesses 02 (dois) estados poderia ser resultado da ocupação indevida de cotas raciais a partir de decisões na esfera administrativa das instituições responsáveis pelos certames.

Há que se considerar ainda que a sede do TRF4 fica localizada na cidade de Porto Alegre/RS, circunstância espaço-territorial que também pode ajudar a compreender essa preponderância do RS. Isso porque a aproximação pelo aspecto espaço-territorial, em tese, ensejaria maior acesso presencial à sustentação oral durante as sessões de julgamento dos recursos, realizadas na sede do TRF4 na capital gaúcha. Ademais, facilitaria o deslocamento de advogados do RS para participar de eventuais reuniões com os desembargadores que compõem o conjunto da amostra, os quais são lotados em Porto Alegre/RS (sede do tribunal)¹⁵¹. Nesse horizonte, é necessário mencionar que o fator presencial pode perder incidência frente à adesão em maior escala ao teletrabalho¹⁵² e às videoconferências¹⁵³, dinâmicas que se tornaram mais usuais no TRF4 a partir da pandemia do COVID-19 no ano de 2020, e cuja aplicação tende a reduzir eventuais dificuldades de deslocamento e/ou acesso físico ao tribunal. Mas a despeito disso, há que se observar que as relações de capital político, social e familiar também são permeadas pela territorialidade, num contexto em que determinados grupos sociais compartilham espaços (desde escola a ambientes de lazer), construindo conexões presenciais que seriam improváveis no ambiente virtual. Nesse sentido, o fato de a

¹⁵¹ Vale recordar que ao final do ano de 2022, a partir da expansão do órgão, o TRF4 descentralizou turmas de julgamento na área administrativa, que julga os casos de heteroidentificação, mediante a fixação de turmas em SC e PR. Entretanto, a janela de observação desta pesquisa remonta ao intervalo de Agosto/2016 a Agosto/2021, portanto, outras linhas investigativas poderão indicar no futuro se essa circunstância espaço-territorial influenciou ou não no ajuizamento das demandas.

¹⁵² Ver: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=10850.

¹⁵³ Ver: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=8732.

sede do TRF4 encontrar-se localizada no RS tende a continuar mantendo influência na preponderância de demandas oriundas desse Estado.

Afora esses apontamentos, outros cruzamentos foram realizados e permitiram traçar algumas categorizações sobre as decisões inventariadas, conforme subitens a seguir.

4.1.1 Classificação

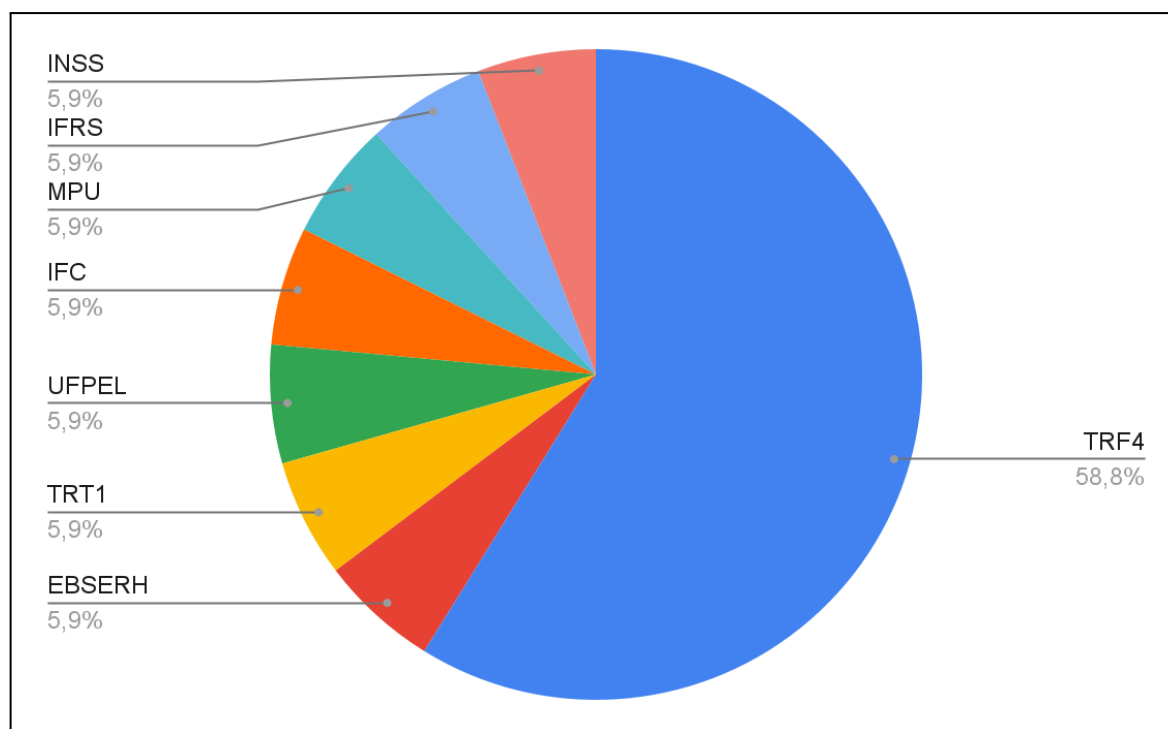
4.1.1.1 Quanto aos cargos e instituições em disputa

O tabulamento das decisões identificou, ao todo, 17 cargos em disputa, que se dividem em:

- cinco cargos de técnico judiciário junto ao TRF - 4ª Região;
- cinco cargos de analista judiciário junto ao TRF - 4ª Região;
- um de analista judiciário junto ao TRT - 1ª Região;
- um cargo de técnico de enfermagem junto à EBSEH;
- um cargo de técnico-administrativo em educação – administrador de edifícios junto à UFPEL;
- um cargo de técnico-administrativo em educação – auxiliar de aluno junto ao Instituto Federal Catarinense - IFC;
- um cargo de analista do MPU, especialidade em direito;
- um cargo de professor da área de matemática junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS;
- um cargo não especificado junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Percebe-se, portanto, que as disputas em torno de cargos vinculados ao poder judiciário foram preponderantes, ocupando 70,6% do total, conforme gráfico a seguir.

Figura 03 - Quantidade cargos por instituição



Autoria: própria. Fonte: portal do TRF4.

Ainda sobre esse tópico da preponderância das demandas envolvendo cargos no âmbito do poder judiciário faz-se interessante lançar algumas reflexões. É curioso o indicativo de que os candidatos ligados a tais disputas judiciais, majoritariamente, possuem formação jurídica, alguns, inclusive são advogados e atuaram em sua própria defesa nos processos em que se discutiu o indeferimento de suas autodeclarações, a exemplo do processo n.º 5006117-69.2020.4.04.0000/RS e 5015366-44.2020.4.04.0000/SC.

A formação jurídica, em tese, esvaziaria discussões acerca da premissa de justiça social inserida no contexto das ações afirmativas que se implementam através da reserva de vagas para pessoas negras. Entretanto, percebeu-se uma perspectiva que aponta para o “*meu direito, independente do seu direito*”, ao relembrar as discussões do Capítulo 3 sobre racismo universitário (GROSFOGUEL, 2016) e anacronismo do ensino nos cursos de Direito no Brasil - que separa a norma do fatos (SILVA, O., 2006), em linha com o conjunto das argumentações trazidas pelos candidatos da área jurídica para contraditar os pareceres das comissões de heteroidentificação.

Por exemplo, no processo n.º 5005656-40.2020.4.04.7100/RS (TRF4, 2021a), o candidato alegou que é pardo conforme sua autodeclaração (não validada pela comissão responsável), e que a comissão considerou como “**destinatário das cotas apenas os negros, desconsiderando os pardos**, além de não ter sido feita uma avaliação individual pelos membros da banca examinadora, mas sim, uma avaliação conjunta” (Grifos acrescentados). Aqui, aparentemente, o candidato faz uma leitura isolada da sua autodeclaração étnico-racial, a partir de um quadrante individual e não coletivo. Portanto, dissonante das pautas e lutas reivindicatórias dos movimentos sociais negros que fundamentaram a criação de cotas para a população negra no Brasil (ver itens 1 e 2 do Capítulo 1).

Já no processo n.º 5008810-26.2020.4.04.0000/SC (TRF4, 2020c), a candidata alegou em síntese que é parda, visto que “providenciou **exames médicos dermatológicos**, a fim de atestar que seu tom de pele encontra-se totalmente inserido dentro do que se entende por uma pessoa negra” (Grifos acrescentados). Neste caso, além da intenção de alterar o critério da heteroidentificação, que se deposita na barreira do olhar dos membros da comissão¹⁵⁴ e não no consultório médico (ver item 2.4), a candidata, apesar de autodeclarar-se negra para fins de acesso ao cargo público, aparentemente, desconhece os mecanismos de adscrição racial vigentes no Brasil. Os quais, notadamente, não necessitam de perícia dermatológica para se efetivarem sobre os corpos negros frente à força do racismo de marca (NOGUEIRA, 2007).

Além disso, na disputa de cargos públicos através do mecanismo das cotas para negros, durante a janela observada nas decisões do TRF4, foram identificadas seleções em oito instituições distintas, sendo: três do judiciário e órgãos auxiliares (TRF4, TRT1 e MPU), três da educação (IFC, IFRS e UFPEL), uma da saúde (EBSERH) e uma da previdência pública (INSS).

Nesse sentido, também despertou a atenção o fato de que uma candidata moveu ações para pleitear o acesso afirmativo em dois cargos distintos: analista do MPU e analista judiciário do TRF4, tendo ocorrido a aplicação pelo judiciário de leituras distintas sobre o mesmo sujeito político.

¹⁵⁴ Declaração verbal: Dora Bertúlio, 2018 - Encontro Nacional de Comissões de Heteroidentificação: Desafios e Perspectivas das Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras

No primeiro caso, em decisão de 22/08/2019, a candidata obteve êxito no intento de ser reconhecida pelo TRF4 a sua pretensão de acessar ao serviço público através das cotas destinadas à população negra. Sob o argumento de que *“em hipóteses para as quais os traços fenóticos sejam objeto de controvérsia, as chamadas zonas cinzentas, se instaure a possibilidade de comprovação da validade da autodeclaração”*¹⁵⁵.

Já na segunda demanda, em decisão de 03/08/2021, o posicionamento dos julgadores validou o parecer da comissão de heteroidentificação. Aqui os julgadores tomaram como base as normas do edital, que previu que seria considerado negro o candidato assim reconhecido por pelo menos um dos membros da comissão. Sendo que no caso dos autos, todos os membros da comissão responsável “verificaram a condição fenotípica da recorrente, entendendo pela sua não validação”¹⁵⁶.

4.1.1.2 Quanto ao resultado dos pedidos

Ao esquadrihar as decisões pesquisadas no tocante ao resultado do julgamento do pedido, verificou-se que 18 decisões foram improcedentes (60%); oito decisões foram procedentes (26,7%)¹⁵⁷; e quatro decisões, parcialmente procedentes (13,3%). Essa disposição não significa necessariamente o posicionamento unificado do TRF4 quanto à atuação das comissões de heteroidentificação nos concursos e seleções públicas. Pois, conforme será visto a seguir, há modulações e gradientes nessa valoração.

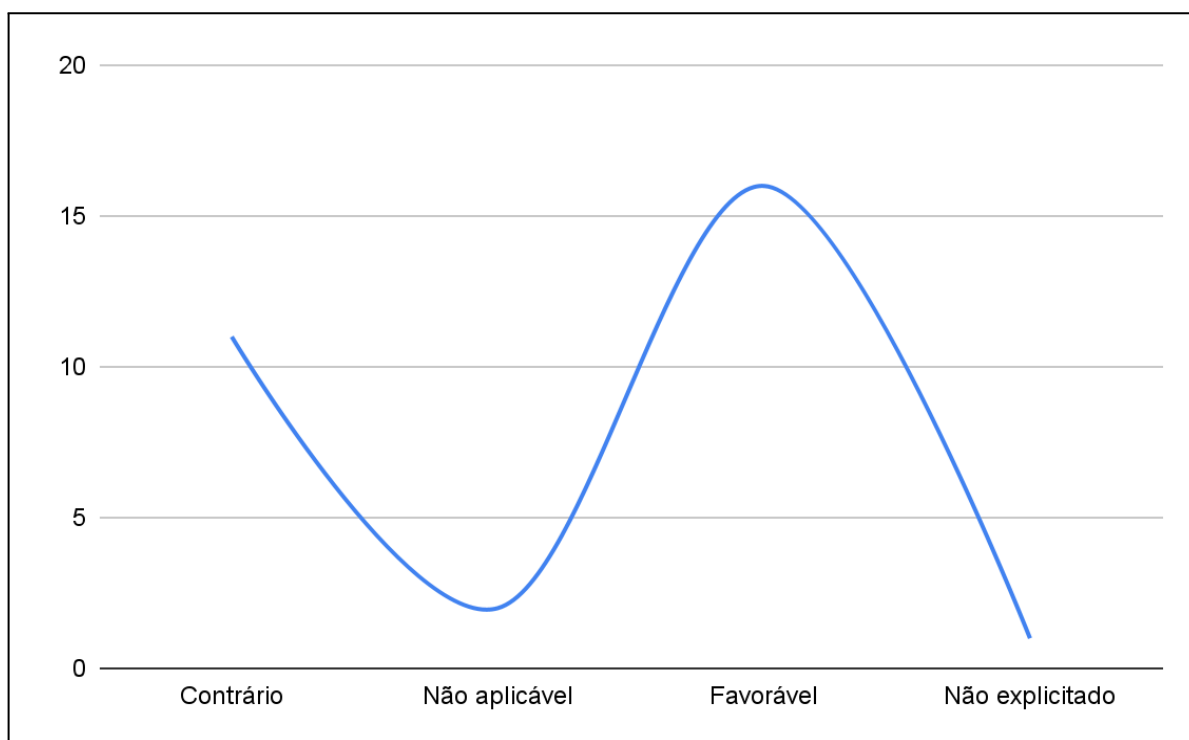
Pois bem. Entre as 30 decisões examinadas, o posicionamento do TRF4 em relação ao parecer da comissão de heteroidentificação performou do seguinte modo: 16 vezes foi favorável (confirmando a decisão da comissão), 11 vezes foi contrário (anulando a decisão da comissão), duas vezes foi não aplicável (pois o pedido judicial não envolvia diretamente a atuação da comissão) e uma vez não explicitado (não se identificou na decisão o posicionamento do TRF4 quanto à atuação da comissão).

¹⁵⁵ Ver processo n.º 5023730-39.2019.4.04.0000/RS (TRF4, 2019).

¹⁵⁶ Ver processo n.º 5095995-79.2019.4.04.7100/RS (TRF4, 2021e).

¹⁵⁷ Peculiaridade - Processo n.º 5002045-45.2017.4.04.7113/RS (TRF4, 2020g): a decisão da comissão de heteroidentificação foi desconstituída em face da alegação de falsidade documental pleiteada pelo candidato, no que tange aos formulários de autodeclaração juntados aos autos, o que foi acolhido pelos órgãos julgadores. Aqui a decisão do tribunal foi procedente para o candidato no recurso de apelação, e, improcedente para a instituição organizadora da seleção, no pedido de reexame necessário.

Figura 04 - Posicionamento do TRF4 quanto à atuação da comissão



Autoria: própria. Fonte: portal do TRF4

A oscilação do gráfico acima guarda certa correspondência com a flutuação das razões de decidir identificadas nas decisões pesquisadas. Mesmo em situações em que se localizou uma manifestação colegiada do TRF4 pela manutenção do parecer da comissão de heteroidentificação, isso não significa dizer que em tais casos o *corpus* da decisão judicial estivesse totalmente alinhado à atuação da comissão.

Assim, a fim de identificar essas minúcias, passou-se a catalogar as fundamentações emitidas pelos julgadores. Entre as 30 decisões inventariadas, no conjunto dos acórdãos e decisões monocráticas por eles emitidas pelos julgadores do TRF4, chegou-se à seguinte categorização das fundamentações:

Quadro 06 - Inventário da base de fundamentação das decisões do TRF4

POSICIONAMENTO FUNDAMENTADOR DA DECISÃO		QUANTITATIVO
QUESTÕES FORMAIS		7
QUESTÕES DE MÉRITO	AUTONOMIA/LEGITIMIDADE DA COMISSÃO	12
	TEORIA DA ZONA CINZENTA	11

Autoria: própria. Fonte: portal do TRF4.

O conjunto das **questões formais**¹⁵⁸, constituído por sete julgados, refere-se às decisões de cunho meramente processual cujo fundamento decisório aborda apenas aspectos da marcha do processo, sem enfrentar o cerne do pedido levado ao judiciário. Assim, não apresentam um posicionamento do judiciário quanto à atuação da comissão de heteroidentificação. Esse contingente é composto pelas decisões emitidas nos processos:

- n.º 5000864-03.2020.4.04.0000/RS - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA (CORTE ESPECIAL): recurso da entidade promotora da seleção foi acolhido apenas para pré-questionamento nas instâncias superiores,
- n.º 5005656-40.2020.4.04.7100/RS - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL: recurso do candidato foi acolhido apenas para pré-questionamento nas instâncias superiores;
- n.º 5003265-72.2020.4.04.0000/RS - AGRAVO DE INSTRUMENTO: recurso do candidato foi indeferido em razão do relator não identificar “*dano grave, de difícil ou impossível reparação*” que justificasse a reforma liminar da decisão de 1ª instância;
- n.º 5007757-10.2020.4.04.0000/RS - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO: recurso da entidade promotora da

¹⁵⁸ “Em suma, de acordo com o entendimento que adotamos, a única diferença entre coisa julgada formal e material refere-se, pois, ao conteúdo da decisão que foi estabilizada: a *res iudicata* é formal quando a sentença é terminativa, sendo material a coisa julgada que se forma sobre sentenças definitivas. Enquanto a coisa julgada formal relaciona-se a um processo que foi extinto por vício processual, a *res iudicata* material forma-se sobre uma decisão que chegou a resolver o direito substancial, trazendo uma solução para o mérito. Ambas, porém — coisa julgada formal e material — produzem efeitos, sempre, para dentro e para fora do processo” (REDONDO, 2015, p. 45).

seleção foi rejeitado sob os fundamentos de que o acórdão recorrido já havia esgotado a discussão;

- n.º 5006117-69.2020.4.04.0000/RS - AGRAVO DE INSTRUMENTO: recurso do candidato foi indeferido, mantendo-se os argumentos do relator proferidos na decisão monocrática que indeferiu o pedido liminar recursal;
- n.º 5012109-22.2018.4.04.7003/PR - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL: recurso do candidato foi acolhido apenas para pré-questionamento nas instâncias superiores;
- n.º 5002045-45.2017.4.04.7113/RS - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA: recurso da entidade promotora da seleção foi acolhido apenas para pré-questionamento nas instâncias superiores.

No geral, no conjunto das decisões definidas por *questões formais*, o judiciário abordou elementos vinculados meramente à marcha processual. Um exemplo é o processo n.º 5003265-72.2020.4.04.0000/RS, em que o relator indeferiu o pedido de liminar, porém, sem posicionar-se acerca da atuação da comissão de heteroidentificação, ao definir que devia:

Ser mantida neste momento a decisão agravada porque não há risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, que justifique o deferimento da tutela recursal antecipada. A matéria pode perfeitamente ser resolvida pelo colegiado, no julgamento do mérito do agravo de instrumento, após a oitiva da parte contrária. (TRF4, 2020b)

Ou seja, nessa decisão o julgador entendeu por manter o parecer da comissão de heteroidentificação, postergando a análise do pedido do autor para depois que a entidade promotora da seleção tivesse se manifestado nos autos quanto ao recurso protocolado (no caso, foi um agravo de instrumento). Verifica-se, portanto, que o judiciário invocou questões formais, referentes à marcha processual, para não emitir um posicionamento quanto ao pedido do autor para que fosse anulado o posicionamento emitido pela comissão de heteroidentificação.

Contudo, também se detectou algumas observações pontuais dentro desse conjunto das *questões formais*. No processo n.º 5012109-22.2018.4.04.7003/PR, o

relator acolheu parcialmente os embargos de declaração no recurso de apelação movido pelo candidato apenas para fins de pré-questionamento. E mesmo sem que a atuação da comissão fosse objeto do pedido, no voto da relatoria da decisão foi anexada foto do procedimento de heteroidentificação para fundamentar o entendimento de que " *até a vista do olhar leigo desta magistrada, o apelante não tem fenótipo pardo ou negro e nem pode dizer que está em zona cinzenta*" (TRF4, 2020g). Portanto, trata-se de uma situação em que a premissa decisória se desdobrou sobre aspectos formais, porém, foi possível identificar na decisão a racionalidade que o julgador emitiu acerca do critério do fenótipo.

Por sua vez, o conjunto das **questões de mérito**, constituído pelos blocos *autonomia da comissão* e *teoria da zona cinzenta*, traz em suas razões decisórias elementos que em alguma medida enfrentam o pedido levado ao judiciário. Assim, corporificam o que o campo jurídico denomina de *decisões de mérito*, uma vez em que examinam e decidem o cerne do pedido feito no processo - no caso em debate, registram um posicionamento do judiciário quanto à atuação das comissões heteroidentificação. Assim, dado à especificidade das ramificações e oscilações encontradas na ordem de fundamentação dessas decisões, dedicou-se, na sequência, um tópico específico para abordar detalhadamente tais nuances.

4.2 Ordens de justificação das decisões pesquisadas

Neste tópico, abordou-se o conjunto das outras 23 decisões catalogadas, relativas às **questões de mérito**, cujas razões de decidir dividem-se entre *autonomia da comissão* (12 casos) e *teoria da zona cinzenta* (11 casos). Nestes grupamentos, identificou-se as ordens de justificação utilizadas pelos julgadores do TRF4 ao emitir posicionamentos sobre a atuação da comissão de heteroidentificação, ainda que de modo implícito - por exemplo, ao fazer inferência à decisão emitida na primeira instância. As marcações não se referem apenas aos posicionamentos emitidos durante a relatoria das decisões, mas englobam, ainda, declarações de voto, oportunidade em que também se pode registrar a posição do julgador.

Quadro 07 - Tabulamento dos eixos argumentativos nas decisões de mérito do TRF4

Tabulamento dos eixos de argumentos da decisões de mérito	
AUTONOMIA/LEGITIMIDADE DA COMISSÃO	Autodeclaração não é absoluta Prestígio à decisão da comissão Previsão no edital
TEORIA DA ZONA CINZENTA	Dúvida para a comissão Dúvida para o julgador corroborada em documentos Dúvida para o julgador

Autoria: própria. Fonte: portal do TRF4.

Para evitar repetições, adotou-se uma abordagem qualitativa, frente à divisão em blocos de análise, com a apresentação de eventuais peculiaridades das posições que demandam comentários mais detalhados. Ainda que se trate de agentes públicos e cujas manifestações encontram-se publicizadas em processo igualmente públicos, ao considerar que as análises também remetem a aspectos pessoais, optou-se por desidentificar os sujeitos da pesquisa, substituindo os nomes dos julgadores por **J1**, **J2** e assim sucessivamente. Não se flexionou o gênero dos julgadores nesta seção, pois, a ideia é desvendar suas contingências e particularidades a partir do item 4.3 deste Capítulo 4, relativo à biografia dos julgadores.

Nesse contexto, a presente categorização visa observar como o critério do fenótipo é mobilizado pelos julgadores para fundamentar suas percepções e decisões, e assim compreender os sentidos dados à heteroidentificação pelos sujeitos desta pesquisa (julgadores do TRF4).

Assim, o propósito deste tópico consiste em lançar resposta(s) para a seguinte questão problematizadora (**hipótese específica n.º 01**): nas decisões emitidas pelos julgadores do TRF4 sobre a atuação das comissões de heteroidentificação, é possível identificar o acionamento de racionalidades e lógicas que refutam o uso do fenótipo como critério exclusivo de acesso às cotas raciais? Conforme se verá a seguir, a resposta é positiva, dado que foi identificada a adoção

de critérios subsidiários de fiscalização da autodeclaração nas decisões emitidas pelos julgadores do TRF4.

4.2.1 Autonomia/legitimidade da comissão

O contingente das decisões fundadas na *autonomia/legitimidade de atuação da comissão* posiciona a heteroidentificação como legítimo e necessário instrumento de fiscalização da política afirmativa, com atuação sedimentada na autonomia desse colegiado técnico especialmente constituído para tal fim. Logo, via de regra, as decisões emitidas sob essa perspectiva tendem a convalidar o posicionamento emitido na esfera administrativa pela comissão de heteroidentificação:

TRF4 mantém decisão de comissão que rejeitou autodeclaração de candidato (matéria divulgada no portal do TRF4 em 02 abr. 2020)¹⁵⁹

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) negou nesta semana (31/3) o pedido de um candidato para invalidar ato da comissão de verificação da Fundação Carlos Chagas que rejeitou sua autodeclaração racial. Ele concorreu no concurso público para servidores do tribunal realizado em 2019 nas vagas reservadas a pessoas afrodescendentes¹⁶⁰ e foi eliminado por não ser considerado pardo na avaliação dos membros da comissão. Durante sessão da Corte Especial, (...) manteve liminarmente a **autonomia da comissão** sob o entendimento de que o procedimento adotado é respaldado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e está em *conformidade com o edital do certame* e com a lei que rege a reserva de cotas raciais em concursos públicos.

(...)

Sobre a alegação de quebra de isonomia, a magistrada apontou que “o fato de a comissão ter deferido a inscrição de candidatos em situações alegadamente semelhantes, ou mesmo que outros tenham obtido decisão judicial que assegurou a condição afirmada, não basta ao fim ora pretendido por uma simples razão: *cada individuo é dotado de situação singular quanto à cor de sua pele*”.

A desembargadora concluiu sua manifestação frisando que a autodeclaração apresentada pelo candidato “não se encontra a salvo de reexame, à míngua de presunção absoluta de veracidade”. (Grifos acrescentados)

¹⁵⁹ Disponível em:

https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15114. Acesso em: 31 out. 2024.

¹⁶⁰ O texto veiculado pelo TRF4 menciona o termo *afrodescendente* para fazer referência à reserva de vagas para pessoas negras em concurso para ingresso de servidores promovido pelo próprio tribunal. Conforme visto anteriormente, no item 3.3.2, embora a emprego da palavra *afrodescendente* possuísse como intencionalidade original evocar o autoconhecimento pelo conjunto de pessoas constituintes da população negra, rapidamente o termo foi apropriado pela lógica da branquitude na perspectiva de obter vantagem para acessar indevidamente as cotas raciais, a partir de um falso credenciamento de ancestralidade negra como pertencente a toda população negra, independentemente da aparência (fenótipo).

Assim, a ordem de fundamentação deste grupo engloba os eixos “*autodeclaração não é absoluta*”, “*prestígio à decisão da comissão*” e “*previsão no edital*”, os quais perfomam tanto de forma isolada quanto em conjunto nas razões de decidir dos enunciados examinados. As dimensões e racionalidades deste grupamento foram catalogadas conforme segue.

4.2.1.1 Autodeclaração não é absoluta

No grupo da *autonomia/legitimidade da comissão*, este eixo identifica uma racionalidade argumentativa que privilegia o parecer da comissão de heteroidentificação e não confere primazia absoluta à autodeclaração. Ele considera que o procedimento de heteroidentificação, como ato administrativo, possibilita o real alcance da política afirmativa, cujo propósito consiste em alterar o *status quo* e nessa medida visa propiciar a inclusão dos grupos minoritários.

A defesa desta linha argumentativa foi identificada no posicionamento do julgador **J1**, no julgamento do processo n.º 5010064-83.2016.4.04.7110/RS (TRF4, 2018): “***A autodeclaração não é critério absoluto, sob pena de se subverterem os objetivos da lei de privilegiar a inclusão das pessoas menos favorecidas***, sejam por questões sociais ou econômicas ou por outro fator de discriminação” (Grifos acrescentados).

4.2.1.2 Prestígio à decisão da comissão

Dentro do segmento da *autonomia/legitimidade da comissão*, o eixo que propõe o “*prestígio à decisão da comissão*” é onde de maior incidência no grupo, ao corporificar as razões de decidir de ao menos em seis decisões, sendo mobilizado pelos julgadores **J1**, **J2** e **J3**.

Esta linha argumentativa se fundamenta na perspectiva de não intervenção do judiciário nas decisões administrativas, as quais, salvo prova em contrário, encontram-se revestidas pela presunção de legitimidade. A leitura desse posicionamento pode ser extraída do voto do julgador **J1**, no processo n.º 5000102-18.2020.4.04.7103/RS (TRF4, 2021b):

Deve ser prestigiada a decisão da banca avaliadora, órgão criado para a finalidade específica de analisar a autodeclaração, *não sendo adequada e cabível, afora hipóteses absolutamente excepcionais, a substituição do parecer da comissão pela apreciação subjetiva do juízo* acerca do

preenchimento ou não de critérios fenotípicos pelo candidato. (Grifos acrescentados)

Essa perspectiva de não intromissão do judiciário na atuação das comissões de heteroidentificação dialoga com o entendimento do STF sobre a impossibilidade de decisões judiciais substituírem a banca examinadora, fixada na Tese 485 (BRASIL, 2015a), segundo a qual: “Não compete ao Poder Judiciário substituir a banca examinadora para reexaminar o conteúdo das questões e os critérios de correção utilizados, salvo ocorrência de ilegalidade ou de inconstitucionalidade”.

Além disso, para este eixo do “*prestígio à decisão da comissão*”, na dicção do julgador **J2**, no julgamento do processo n.º 5095995-79.2019.4.04.7100/RS, eventuais alegações de ancestralidade negra são compreendidas como irrelevantes, visto que o “*enquadramento no grupo indicado (...) o que lhe confere o direito de disputar vagas destinadas a cotistas*”, deve ser corroborado pelo olhar da comissão de heteroidentificação (TRF4, 2021e).

E de acordo com o entendimento expresso pelo julgador **J3**, no curso do processo n.º 5011964-52.2020.4.04.0000/RS (TRF4, 2020d), estando a decisão da comissão fundamentada e ausente qualquer ilegalidade, “**é de ser prestigiada a conclusão da banca examinadora**”. Pois, não “*cabe ao Judiciário adentrar no mérito de verificar se as características fenotípicas do candidato atribuem-lhe a condição de negro, pardo ou indígena*”, visto que essa verificação “*é feita no seio da comissão de veracidade da autodeclaração, por pessoas habilitadas para tanto*”¹⁶¹. (Grifos acrescentados)

Nesse sentido, vale citar que durante a sessão de julgamento do processo n.º 5011964-52.2020.4.04.0000/RS (TRF4, 2020d), os julgadores **J10** e **J11**, para além de corroborar a hipótese do “*prestígio à decisão da comissão*”, trouxeram outras considerações que indicam suas valorações individuais e/ou pessoais acerca do critério fenotípico. Para o julgador **J10**, ao observar os elementos juntados aos autos pela candidata, compreendeu-se que “*as fotos, produzidas em meio à temporada de praia, revelam pessoa caucasiana com cutis bronzeada, e deixam clara a inexistência do conjunto de características que comporiam o fenótipo afro-descendente*.” (Grifos acrescentados) Em outra linha, o julgador **J11** refutou as

¹⁶¹ (TRF4, 2021d).

alegações de que em outra seleção a candidata teria sido aprovada pela via do acesso afirmativo, uma vez que a questão submetida ao exame do judiciário não era a seleção anterior, mas o parecer da comissão de heteroidentificação do concurso atual, contra o qual não havia sido apresentado qualquer elemento que lhe retirasse validade e legitimidade¹⁶²:

Neste quadro, sem em nenhum momento questionar a sinceridade e a percepção íntima da impetrante, muito menos a ancestralidade, **o decisivo é a aferição da fenotipia atual da parte impetrante, cuja imagem, ainda que possa legitimamente fazer emergir percepções divergentes, tal quadro não autoriza qualificar a decisão administrativa como insustentável.** No mesmo diapasão, a conclusão de comissão vinculada a outro concurso não está em causa, sendo, em si mesma, insuficiente para a concessão da ordem. (Grifos acrescentados)

Assim, em linhas gerais, a linha de racionalidade vinculada ao “*prestígio à decisão da comissão*” identifica uma compreensão que valoriza substancialmente a manifestação emitida pela comissão de heteroidentificação.

4.2.1.3 Previsão no edital

Por fim, dentro do grupo da *autonomia/legitimidade da comissão*, encontra-se a racionalidade que corrobora a validade do parecer da comissão, acaso a figura do procedimento de heteroidentificação esteja presente no edital de seleção, *salvo na hipótese de decisão administrativa ilegal, teratológica ou em evidente desvio de finalidade*¹⁶³. (Grifos acrescentados)

Nesse sentido caminha o entendimento expresso pelo julgador **J2**, durante o julgamento do processo n.º 5012109-22.2018.4.04.7003/RS (TRF4, 2020g), ao registrar que: “O Edital que regula o concurso público prevê a adoção do critério de *fenotipia* (e não do *genótipo* ou *ancestralidade*), (...) estabelecendo que a *autodeclaração étnico-racial* deve ser *aferida por uma comissão de verificação*”, e que, nesse diapasão, é “*indevida a interferência do Poder Judiciário na avaliação procedida pela comissão responsável pela verificação de autodeclaração étnico-racial*”. (Grifos acrescentados)

Este eixo argumentativo foi identificado como elemento fundamentador de cinco decisões, com relatoria efetivada pelos julgadores **J1**, **J2**, **J3** e **J4**. Dentre

¹⁶² (TRF4, 2021d)

¹⁶³ (TRF4, 2020g).

esses julgados, vale reproduzir a linha argumentativa elaborada pelo julgador **J4**, no processo n.º 5019994-34.2016.4.04.7108/RS (TRF4, 2020g):

Não há razão que autorize a reforma da sentença, que deve ser mantida pelos seus próprios e jurídicos fundamentos, porquanto **o Edital que regula o concurso público sub judice prevê a adoção do critério de fenotipia (e não do genótipo ou ancestralidade)** - ou seja, ***a manifestação visível das características físicas da pessoa -, para a seleção de candidatos autodeclarados negros (pretos ou pardos)***, estabelecendo que a autodeclaração étnico-racial deve ser aferida por uma Comissão de Verificação. (Grifos acrescentados)

No caso acima transcrito, o julgador **J4** mobilizou em sua manifestação o entendimento que possui acerca do critério do uso do critério do fenótipo, ao registrar que o *“risco de arbitrariedade, erros de percepção e subjetividade na avaliação visual do candidato é (...) minimizado pela atuação de um colegiado na aferição de suas características fenotípicas e da visão social sobre o seu pertencimento”* (TRF4, 2020g). E assim refutou as alegações recursais apresentadas pelo candidato, a saber: *“(a) contestação do critério fenótipo utilizado pelo recorrido para realização do concurso, (b) a decisão da banca não foi fundamentada e baseada em apenas uma fotografia”*. (Grifos acrescentados)

4.2.2 Zona cinzenta/zona da dúvida razoável

Este bloco de fundamentação presente nas decisões de mérito levanta a hipótese de que havendo dúvida razoável quanto ao conteúdo da autodeclaração, a mesma deve prevalecer sobre o parecer da comissão de heteroidentificação. Aqui está a janela chamada de *zona cinzenta*, também denominada de *zona de dúvida razoável*, a qual, representaria um espaço nebuloso de discussão quanto ao conteúdo da autodeclaração prestada por indivíduos cuja fenótipo estaria situado em “um não lugar” entre negros e brancos dentro do horizonte de classificação étnico-racial.

Boletim Jurídico do TRF4 chega à edição 200 (Matéria publicada no portal do TRF4 em 07 mai. 2019)¹⁶⁴

b) sistema de cotas e critério de heteroidentificação. *Em virtude da subjetividade que subjaz à definição do grupo racial de uma pessoa por uma*

¹⁶⁴

Disponível

em:

https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=14437

Acesso em: 29 set. 2024.

*comissão avaliadora e **havendo dúvidas a respeito de seu enquadramento**, a corte decidiu que deverá prevalecer a presunção de veracidade da autodeclaração; (Grifos acrescentados)*

Assim, a teoria da zona cinzenta assenta na lógica de prevalência da autodeclaração. Tal perspectiva apresenta gradientes valorativos: *zona cinzenta administrativa*, *zona cinzenta mitigada* e *zona cinzenta pura*, cujas nuances encontram-se detalhadas a seguir.

4.2.2.1 Zona cinzenta administrativa

Neste eixo argumentativo, a ***zona cinzenta/dúvida razoável*** deve se apresentar para a comissão responsável pela realização do procedimento de heteroidentificação ao longo da análise do caso concreto na esfera administrativa. Esse posicionamento foi identificado na manifestação do julgador **J2**, durante o julgamento do processo n.º 5095995-79.2019.4.04.7100/RS (TRF4, 2021e) :

Por fim, quanto à alegação de que a situação do fenótipo da candidata encontrar-se-ia em "**zona cinzenta**" de **dúvida**, de modo que sua autodeclaração deveria prevalecer, o próprio edital do concurso previu: "6.3.4 Será considerado negro o candidato que assim for reconhecido por pelo menos um dos membros da Comissão de Verificação". Nesse passo, cai por terra a alegação da apelante, na medida em que os 3 membros da comissão instituída pelo TRF4 verificaram a condição fenotípica da recorrente, entendendo pela sua não validação. (Grifos acrescentados)

Conforme o trecho da decisão judicial transcrito acima, a *zona cinzenta administrativa* refere-se uma dúvida no plano de operacionalização do procedimento de heteroidentificação, devendo ser explicitada e enfrentada pela comissão responsável. Logo, esta hipótese fica circunscrita à esfera administrativa, o que dialoga com a previsão normativa inserida na Portaria Normativa n.º 04/2018/MPDG (BRASIL, 2018a) e repetida na Instrução Normativa n.º 23/2023/MGI (BRASIL, 2023), que orienta a prevalência da autodeclaração da pessoa candidata diante de casos de dúvida razoável, devidamente motivada no parecer da comissão de heteroidentificação (Art. 5º, § 2º).

4.2.2.2 Zona cinzenta mitigada

Neste eixo argumentativo, a ***zona cinzenta/dúvida razoável*** quanto ao conteúdo da autodeclaração refere-se ao olhar do judiciário e necessita ser

corroborada pela apresentação de documentos comprobatórios. Trata-se, portanto, de hipótese em que o julgador identifica, na sua concepção sobre o fenótipo do candidato, a existência de dúvida fundamentada acerca da autodeclaração, a qual é suprida em juízo mediante a exibição de lastro documental (TRF4, 2021e). A perspectiva encontra-se presente em oito decisões examinadas, com relatoria dos julgadores **J5**, **J6**, **J7** e **J9**, portanto, quantitativamente, é perspectiva prevalente no TRF4.

Para este espectro de raciocínio (*zona cinzenta mitigada*), o saneamento da dúvida pode ser realizado desde apresentação do registro geral até com a exibição de comprovante de inscrição em seleções anteriores, conforme posicionamento expresso pelo julgador **J7**, no processo n.º 5002045-45.2017.4.04.7113/RS¹⁶⁵, ao registrar que: “*milita em favor do autor documentos como a inscrição junto do Autor junto ao Instituto Federal do Espírito Santo – que já o reconhece como pardo – e a carteira de serviço militar*”, fazendo referência à juntada de “RG23 e ANEXO38”. (Grifos acrescentados)

Uma peculiaridade é o fato de que entre as oito decisões catalogadas com essa ordem de fundamentação, quatro delas foram relatadas pelo julgador **J5**, dentre as quais destaca-se a manifestação presente no processo n.º 5015366-44.2020.4.04.0000/SC (TRF4, 2020g):

No caso dos autos, a parte autora aduziu que se enquadra como pessoa parda, não somente pelas características fisionômicas apresentadas, mas também pela sua ancestralidade.

No entanto, embora tenha fenótipo situado em zona cinzenta, **a agravante não logrou êxito, por nenhum meio de prova, tal como fotos em documentos oficiais, em demonstrar que seus familiares têm origem afrodescendente**. Ademais, os atestados anexados aos autos são documentos unilaterais que, por si só, não são capazes de elidir a veracidade do parecer da Comissão. (Grifos acrescentados)

Verifica-se, destarte, que o julgador **J5** emitiu juízo de valor sobre a autodeclaração da candidata, situando a mesma na *zona cinzenta* que, a seu entender, permitiria o acesso às vagas reservadas para pessoas negras. Entretanto, o julgador **J5** indeferiu o pedido liminar sustentando que nesses casos de *zona cinzenta mitigada*, a candidata deveria ter apresentado *elementos documentais que comprovassem ancestralidade*, em outras palavras, “origem afrodescendente”. Assim,

¹⁶⁵ (TRF4, 2020g).

fica evidenciado que, a despeito de o edital estabelecer a fenotipia do candidato como critério de verificação, o julgador **J5** possui outra compreensão sobre o tema, baseando-se na ascendência/ancestralidade a ser comprovada em juízo mediante exibição de elementos documentais referentes aos laços familiares do declarante.

Logo, em linhas gerais, pode-se concluir que o eixo da *zona cinzenta mitigada* confere primazia a elementos documentais em detrimento do critério do fenótipo.

4.2.2.3 Zona cinzenta pura

Finalizando o grupo da racionalidade da *zona cinzenta/dúvida razoável*, encontra-se o eixo da *zona cinzenta pura*, que identifica a perspectiva segundo a qual basta que o judiciário tenha dúvida quanto ao conteúdo da autodeclaração para que seja derogado o parecer da comissão de heteroidentificação.

Apesar de reconhecer a necessidade e legitimidade da heteroidentificação, esta racionalidade aciona outros elementos de fundamentação para além do fenótipo, como o uso do argumento da miscigenação para fins de afastamento do parecer da comissão de heteroidentificação, a exemplo do posicionamento do julgador **J8** no processo n.º 5000864-03.2020.4.04.0000/RS (TRF4, 2021c):

3. Considerando-se a grande miscigenação da sociedade brasileira, em alguns casos se instaura uma severa dificuldade quanto à definição se um candidato é ou não beneficiário da política pública inclusiva. Nesses casos, situados nas chamadas **zonas de dúvida razoável**, deve prevalecer o critério da autodeclaração da identidade racial (STF, ADC 41), sendo ilegal o parecer emitido pela comissão de verificação que tenha por base apenas o critério da heteroidentificação, sem levar em consideração a autodeclaração do candidato. (Grifos acrescentados)

No eixo da *zona cinzenta pura*, além da miscigenação, identificou-se premissas que tomam como acento ancestralidade, registros documentais, pertencimento a diversos meios e inclusive movimentos políticos, conforme manifestação do julgador **J9**, no processo n.º 5095995-79.2019.4.04.7100/RS (TRF4, 2021e):

[...] considero que a **ancestralidade** (mãe, pai e/ou avós negros), os **registros documentais** (certidão de nascimento, certidão de casamento, registro escolar, boletim de ocorrência policial, outros documentos de autodeclaração, etc), quando em conformidade com a autodeclaração feita na inscrição do certame, implicam o reconhecimento do direito de vaga como cotista.

Também auxiliam e podem ser considerados eventuais elementos e provas sobre a **forma de pertencimento da pessoa negra (preta ou parda) nos diversos meios**, como social, cultural, movimentos políticos e outras manifestações que envolvem questões imbricadas com a sua integração racial.

(Grifos acrescentados)

A posição da *zona cinzenta pura* foi identificada como elemento fundamentador de três decisões, com relatoria dos julgadores **J8** e **J9**. Porém, mesmo quando não configurou como majoritária no colegiado julgador, ela também se fez presente nas discussões. A exemplo do processo n.º 5015366-44.2020.4.04.0000/SC, em que o acórdão adotou os parâmetros da teoria da *zona cinzenta mitigada*, na perspectiva do relator e julgador **J5**; no entanto, no voto divergente, o julgador **J9** trouxe a teoria da *zona cinzenta pura*, pugnando pela aplicação de critérios subsidiários (TRF4, 2020g):

[...] adianto minha discordância em relação ao mérito da decisão da Comissão de Heteroidentificação da Veracidade da Autodeclaração, por entender que a candidata apelante tem fenótipo próprio de pessoa negra (parda), preenchendo o critério que lhe garante a vaga destinada às cotas raciais, conforme previsto no edital.

Firmei tal convicção depois de analisar a documentação apresentada com a inicial, não somente as fotos, mas também por conta do registros em que a qualificam como pessoa parda, conforme IMAGEM9, ev. 01 do proc. originário.

Reconheço que a decisão da comissão de heteroidentificação deve ser pautada no fenótipo da candidata, melhor critério até hoje encontrado para decidir se a pessoa é vítima de preconceito racial e, por isso, merecedora de vaga da política de ação afirmativa do grupo social que integra.

No entanto, existem casos nos quais haverá dúvida quanto ao enquadramento do sujeito como negro, principalmente os negros pardos, uma vez que raramente as comissões de concurso deixam de validar a autodeclaração de negros pretos.

Em tais situações duvidosas, entendo que a comissão de heteroidentificação terá de buscar **elementos de convicção subsidiários** para fundamentar a decisão sobre a pessoa fazer jus ou não à vaga de cotista.

Por isso, considero que a **ancestralidade** (mãe, pai e/ou avós negros), os **registros documentais** (certidão de nascimento, certidão de casamento, registro escolar, boletim de ocorrência policial) e, em último caso, até a **autodeclaração feita na inscrição do certame**.

Todos esses critérios, logicamente, darão suporte subsidiário à comissão de heteroidentificação, a fim de que se chegue à conclusão mais coerente possível em cada caso, sempre respeitando o sentimento identitário do declarante, mas também com a cautela de coibir as autodeclarações

fraudulentas feitas por aqueles que apenas buscam auferir vantagem pessoal e deslegitimar a política de ação afirmativa.

Dito isso, enteno que a candidata tem fenótipo de negra (parda), sendo desarrazoada a rejeição de sua autodeclaração, motivo pelo qual deve ser mantida na posição do certame em questão nas vagas reservadas para negros e pardos.

(Grifos acrescentados)

Percebe-se, assim, que o eixo da *zona cinzenta pura* mobiliza distintas e complexas dimensões de verificação da autodeclaração, as quais são aplicadas pelos julgadores de modo subsidiário ao critério do fenótipo. O que identifica, por consequência, uma forte tendência à derrogação do procedimento de heteroidentificação em face de argumentações que já se imaginavam superadas, tais como miscigenação, ancestralidade, certificação documental e entre outras.

4.3 A biografia dos julgadores tem agência nas suas decisões?

Conforme já visto na seção anterior, as decisões sobre heteroidentificação emitidas pelo TRF4 apresentam gradientes que performam de acordo com as perspectivas individuais de cada julgador. Essa movimentação é compreensível, dado que os julgadores, na condição de agentes humanos, são permeados pelos contextos social, histórico e político em que estão ambientados. Para Meier, Wrinkle e Polinard (1999), a discricionariedade do agente público assenta-se no percurso da sua experiência de socialização. Logo, em relação ao posicionamento dos julgadores do TRF4 sobre as comissões de heteroidentificação, é esperado que eles mobilizem em sua atuação funcional os reflexos do ambiente que os cerca.

A expressão dessa dinâmica foi observada durante a 2ª sessão de julgamento do processo n.º 5012109-22.2018.4.04.7003/RS. Neste caso foi aplicada a teoria da **autonomia/legitimidade da comissão**, com base na existência de previsão editalícia estabelecendo como critério de verificação da autodeclaração o fenótipo, *"e não do genótipo ou ancestralidade"* (TRF4, 2020g).

Ao assistir o vídeo dessa sessão de julgamento, realizada em 28/10/2020, identificou-se que o julgador **J2** assinalou de *sexista* a objeção que o candidato fez ao fato de a comissão que indeferiu sua autodeclaração ser composta por 03 (três) mulheres negras, o que na percepção do candidato infringiu a previsão normativa sobre a diversidade da banca, embora já constasse nos autos a informação de que

os membros da comissão se dividiram em grupos diferentes em razão do quantitativo de candidatos a ser avaliados. O julgador **J2** também invocou a Tese n.º 485 do STF, que estabelece a impossibilidade de o judiciário substituir a banca examinadora para reavaliar conteúdo de questões e critérios de correção, exceto em situações de ilegalidade ou inconstitucionalidade (BRASIL, 2015a).

Em contraponto, o julgador **J9** discordou e expressou que as comissões não são compostas por especialistas da área (antropólogos, por exemplo) e nesse sentido a atuação das mesmas poderia ser reexaminada pelo judiciário. A discussão envolveu ainda como exemplo a fenotipia de funcionária do tribunal presente na sessão, que apesar de não ter fenótipo caucasiano, não era lida como uma mulher negra, não obstante fosse uma mulher de pele morena acentuada, segundo a exposição do julgador **J2**¹⁶⁶.

A transcrição indireta das falas dessa sessão de julgamento acentua a necessidade de aprofundar o olhar sobre as experiências de socialização dos julgadores que corporificam os sujeitos desta pesquisa. Dado que os excertos acima reproduzidos indicam pertencas, particularidades e inclinações com tons para mobilizar os sentidos das decisões emitidas por esses agentes. Assim, a discussão proposta nesta seção consiste em explorar a biografia dos julgadores do TRF4 que, dentro da janela observada (Agosto/2016 a Agosto/2021), emitiram decisões sobre comissões de heteroidentificação em sede de seleções e concursos públicos.

Para tanto, escolheu-se a abordagem prosopográfica, “devido ao fato de apresentar instrumentos que podem detalhar grupos sociais tanto nas suas composições, quanto nas suas atuações públicas” (PEREIRA e OLIVEIRA, 2017, p. 243). Tem-se presente que a prosopografia não se resume a uma mera colagem de várias “histórias de vida”; muito além disso, ela caracteriza

Um recurso para organizar, a partir de um problema sociológico, os dados coletados de um grupo determinado e para pensar as regularidades, coincidências e especificidades que há entre os ‘atores’ conforme os contextos históricos” (CODATO, 2008, p. 09).

¹⁶⁶ O debate sobre a tese da zona cinzenta não foi finalizado, visto que o tema encontrava-se em discussão no pleno do tribunal naquela sessão, tendo ocorrido o julgamento do processo em 02/12/2020.

Neste sentido, este tópico propõe-se a responder à seguinte questão problematizadora (**hipótese específica n.º 02**): será que a trajetória de vida dos julgadores do TRF4 condiciona a fundamentação das decisões emitidas por esses agentes no que se refere à atuação das comissões de heteroidentificação? A resposta, apesar de positiva, apresenta oscilações inusuais, conforme visto a seguir.

4.3.1 Perfil institucional dos desembargadores do TRF4

Conforme já registrado, não foi possível avançar na coleta de dados aprofundados sobre o perfil sociodemográfico dos sujeitos da pesquisa. Entre os 27 desembargadores acionados, apenas 11% respondeu ao formulário *on-line* enviado em Maio/2022, reiterado nos meses posteriores por e-mail e também através de contatos telefônicos. Assim, restou inviabilizado o uso dessa amostra.

Porém, no final de Março/2022, através da Diretoria do Núcleo de Assuntos da Magistratura, o TRF4 respondeu à solicitação de dados acerca do perfil institucional dos membros desse tribunal. Foram agregadas as seguintes informações: data de ingresso na magistratura; data de ingresso na função de desembargador(a); atuação ou não em outras carreiras auxiliares ao judiciário, na forma registrada no Quadro 08, logo a seguir.

Conforme já visto no Capítulo 1 (item 1.4), a atual composição do TRF4 compreende 39 membros, em razão da ampliação do pleno do tribunal em dezembro de 2022¹⁶⁷, que descentralizou o órgão com a criação de turmas julgadoras no PR e SC. Ocorre que, durante a janela de pesquisa, Agosto/2016 a Agosto/2021, a estrutura do TRF4 era formada por 27 desembargadores. Assim, optou-se por manusear as informações aderentes a esse cenário (de 27 julgadores), visto que são mais aproximadas ao período do contexto institucional pesquisado.

Nessa conformação, segundo os dados disponibilizados pela Diretoria do Núcleo de Assuntos da Magistratura do tribunal, identificou-se que 55,5% dos membros do TRF4 em atividade na época (Março/2022), exerciam (ou haviam exercido) atividades em órgãos e carreiras auxiliares do judiciário. As passagens remetem a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), Conselho da Justiça Federal (CJF), CNJ, STJ e TREs, conforme registrado a seguir.

¹⁶⁷ (TRF4, 2022c).

Quadro 08 - Perfil institucional dos(as) desembargadores(as) do TRF4 (Março de 2022)

Ordem	Ano de ingresso na magistratura do TRF4	Ano de ingresso na função de desembargador(a) do TRF4	Atuação em outras carreiras auxiliares ao Judiciário
1	26/02/1988	09/12/1994	CONSELHO SUPERIOR DA ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS - ENFAM, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ e TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/RS
2	15/06/1990	05/02/1997	-
3	16/08/1991	29/03/2004	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/SC
4	16/8/1991	28/06/2001	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/SC
5	16/08/1991	09/10/2006	-
6	18/12/1992	09/07/2013	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/PR
7	18/12/1992	26/11/2007	-
8	18/12/1992	26/4/2010	-
9	06/09/1993	22/06/2012	-
10	06/09/1993	23/11/2009	CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL - CJF, TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/PR e SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF
11	6/9/1993	16/12/2013	-
12	06/09/1993	16/12/2013	-
13	06/09/1993	15/9/2017	-
14	06/09/1993	09/07/2018	-
15	06/09/1993	11/12/2006	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/RS e CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL - CJF
16	06/09/1993	16/05/2016	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
17	06/09/1993	16/12/2013	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/SC
18	06/09/1993	21/09/2020	-
19	06/09/1993	07/08/2014	-
20	06/09/1993	08/11/2012	-
21	30/05/1994	16/05/2016	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
22	28/06/2001	28/06/2001	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/RS
23	28/06/2001	28/6/2001	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/PR
24	03/02/2003	03/02/2003	CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL - CJF
25	06/02/2004	06/02/2004	CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL - CJF
26	27/04/2005	27/04/2005	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/RS
27	11/07/2011	11/07/2011	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL/RS

Autoria: própria. Fonte: TRF4.

Acerca do ingresso na magistratura do TRF4, os dados do Quadro 08 indicam uma estabilização de entradas no período entre 1988 a 2000 , com uma dormência quebrada no ano de 2001. Tais elementos indicam que a grande maioria dos desembargadores do TRF4 maioria ingressou na atividade judicante (no cargo de juiz federal) antes dos anos 2000 (77% dos ingressos). Portanto, em período histórico anterior à ascensão da discussão sobre ações afirmativas para a população negra no Brasil, cuja implementação ganhou fôlego na virada do séc. XXI (ver Capítulo 1, itens 1.1 e 1.2). O que, em certa medida, poderia justificar eventuais estranhamentos no julgamento da matéria, dado o possível afastamento histórico-político com a pauta. Entretanto, tais achados necessitam ser confrontados com os demais dados catalogados.

Já em relação à data de ingresso na função de desembargador do tribunal, observou-se uma maior uniformidade distributiva a partir do início do séc. XXI, com 02 (dois) ingressos na década de 1990; 11 ingressos na década de 2000; 13 ingressos na década de 2010; e 01 (um) ingresso na década de 2020, conforme figura a seguir:

Figura 05 - Data de ingresso na função de desembargador do TRF4



Autoria: própria. Fonte: TRF4.

Essas informações trazem um panorama geral sobre o perfil institucional dos desembargadores do TRF4, mas esses elementos ainda são insuficientes para realizar uma imersão ideológica sobre a coletividade pesquisada e conhecer as “características comuns do passado de um grupo de atores na história através do estudo coletivo de suas vidas” (STONE, 1971, p. 46). Assim, para executar essa desejada aproximação com a identidade sociopolítica dos julgadores do TRF4, tornou-se necessário “reconstruir as trajetórias profissionais e os perfis sociais do grupo estudado” (CODATO, 2008, p. 09), conforme perseguido na seção seguinte.

4.3.2 Conhecendo os sujeitos nos julgadores

Para estimar as convicções internas dos atores pesquisados - julgadores do TRF4 - adotou-se como ferramenta metodológica a abordagem prosopográfica, também conhecida como *biografias coletivas*, cujo método

consiste em definir um universo a ser estudado e então a ele formular um conjunto de *questões padronizadas* – sobre nascimento e morte, casamento e família, origens sociais e posições econômicas herdadas, local de residência, educação e fonte de riqueza pessoal, religião, experiência profissional e assim por diante. (STONE, 1971, p. 46)

Assim, a demarcação do grupo estudado fixou-se a partir do exame das decisões do TRF4 sobre heteroidentificação em concursos e seleções públicas emitidas durante o período pesquisado (Agosto/2016 a Agosto/2016). Após catalogar as 242 decisões encontradas a partir dos códigos de buscas iniciais, o material foi depurado até chegar nas 30 decisões sobre heteroidentificação em concursos e seleções públicas emitidas pelo TRF4 durante o período de Agosto/2016 a Agosto de 2021. Na sequência os dados foram transportados para planilha do Excel, com 23 colunas, correspondentes, cada uma, a diferentes categorias de análise, com informações desde o número do processo, órgão de julgamento, tipo de procedimento até observações sobre as alegações dos candidatos e manifestações verbais dos julgadores durante as sessões de julgamento.

Com base nas atas das sessões de julgamento (inclusive gravações das mesmas, quando disponíveis os vídeos¹⁶⁸), aliadas à leitura dos votos, acórdãos e decisões monocráticas, chegou-se a um conjunto formado por 11 atores, que conjuga 10 desembargadores e um juiz federal de 1ª instância convocado para atuar no tribunal. O conjunto dos sujeitos pesquisados foi catalogado de modo desidentificado¹⁶⁹, conforme segue:

Quadro 09 - Radiografia institucional dos sujeitos pesquisados

Código	Cargo	Ano de Ingresso no TRF4	Nomeação
J1	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	2012	Dilma Rousseff
J2	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	1994	Itamar Franco
J3	Desembargador federal oriundo do MPF	2005	Luiz Inácio Lula da Silva
J4	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	2012	Dilma Rousseff
J5	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	2014	Dilma Rousseff
J6	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	2007	Luiz Inácio Lula da Silva
J7	Juiz federal de 1º grau convocado para atuar no TRF4	-	-
J8	Desembargador federal oriundo da advocacia	2004	Luiz Inácio Lula da Silva
J9	Desembargador federal oriundo da advocacia	2011	Dilma Rousseff
J10	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	2013	Dilma Rousseff
J11	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	2016	Dilma Rousseff

Autoria: própria. Fonte: TRF4 e Google.

O grupo é composto por 05 (cinco mulheres (todas desembargadoras federais) e 06 (seis) homens (cinco desembargadores federais e um juiz federal convocado para atuar no tribunal). Todos foram identificados, a partir do limite do

¹⁶⁸ Entre as 30 decisões pesquisadas, no tocante à disponibilização da gravação das sessões de julgamento, a estratificação foi a seguinte: 04 sessões disponíveis (13,3%); 20 não disponíveis (66,7, %); 06 não aplicável (20%), pois referem-se a episódios de decisão monocrática pelo julgador, logo, não tem sessão de julgamento pois não há formação colegiada do posicionamento.

¹⁶⁹ Conforme já referido, optou-se por desidentificar os sujeitos da pesquisa, substituindo os nomes dos julgadores por **J1**, **J2** e assim sucessivamente. Pois, ainda que se trate de agentes públicos e cujas manifestações encontram-se publicizadas em processos igualmente públicos, as abordagens desta investigação constituem análises que também remetem a aspectos da trajetória pessoal.

olhar¹⁷⁰, como pertencentes à população branca. A evidência corrobora o censo da magistratura elaborado pelo CNJ (BRASIL, 2018c), que perfilou o judiciário brasileiro como homogeneamente constituído por uma maioria branca.

Na categorização, também se agregou o elemento do nome do Presidente da República responsável pela nomeação ao cargo de desembargador¹⁷¹. Dado que esse fator aciona reconhecimentos e redes de trocas, decorrentes das trajetórias e conexões traçadas pelo *capital social*, aqui compreendido na dimensão proposta por Bourdieu¹⁷² como “o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma *rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento*”(Grifos acrescentados).

Percebeu-se que 90% das indicações dos desembargadores que constituem o grupo da pesquisa foram realizadas por presidentes da República notoriamente identificados com o campo da esquerda ou progressista. Tal circunstância poderia indicar aproximações na ordem de inclinação ou negociação política, em razão dos câmbios que esses tipos de nomeação operam, conforme abordado no item 3.2.1. Contudo, ao considerar a genealogia do TRF4 traçada por Oliveira, R. (2018), que identificou esse tribunal como constituinte de uma prosopografia conservadora, é necessário colocar esse achado em suspensão a fim de conectá-lo aos demais demarcadores da investigação.

Isso porque embora os movimentos de reação e contra-ataque às cotas para pessoas negras, sejam protagonizados especialmente por setores neoconservadores e neoliberais, também apresentam franjas dentro da cena progressista. Conforme visto anteriormente, as discussões sobre políticas específicas para a população negra não são pacíficas entre os gradientes da

¹⁷⁰Na impossibilidade de entrevistas pessoais, além das buscas no sítio institucional do TRF4, também foram realizadas pesquisas em repositórios de internet e redes sociais, o que permitiu realizar categorizar os demarcadores de raça/cor entre os sujeitos pesquisados com base no fenótipo identificado por heteroatribuição.

¹⁷¹ Necessário lembrar que o acesso ao cargo de juiz federal se dá mediante concurso público, ao passo que o ingresso no cargo de desembargador observa as regras constitucionais de nomeação por merecimento e antiguidade dentre integrantes das carreiras da Magistratura, Ministério Público e Advocacia (BRASIL, 1988). Logo, o julgador **J7**, que ocupa o cargo de juiz federal de 1ª instância, não entra na categorização quanto ao nome do Presidente da República responsável pela nomeação, dado que essa circunstância reserva-se às hipóteses de desembargadores e ministros de tribunais superiores.

¹⁷² (BOURDIEU, 2003, p. 67).

esquerda brasileira, tendo ocorrido, historicamente, várias interdições do debate dentro desse campo político (ver Capítulos 1 e 3).

Para dar continuidade à análise, traçou-se um conjunto de categorias a serem preenchidas, que se depositam sobre os eixos das trajetórias **educacional** (vida acadêmica), **profissional** (atividades laborais anteriores ao ingresso na carreira da magistratura) e **política** (origens, família e demais fatores adjacentes à acumulação da capital político). A escolha por esses demarcadores buscou identificar nas trajetórias de vida dos julgadores do TRF4, as sentenças de justificação presentes em suas decisões, a partir de como esses atores mobilizam suas percepções sobre: *i)* identificação racial; *ii)* políticas afirmativas, e; *iii)* papel das comissões de heteroidentificação.

A fim de superar a dificuldade da ausência de contato direto com os atores observados, lançou-se mão de vasto arsenal de buscas: portal institucional do tribunal (com consulta a notícias, matérias, entrevistas, currículos institucionais, memoriais, etc), plataformas de agregação de dados acadêmicos e profissionais (Plataforma Lattes, Escavador e *Linkedin*), *Jus Navegandi* (repositório eletrônico de decisões judiciais e material jurídico, como artigos, resenhas, etc), redes sociais (*Facebook* e *Instagram*), Consultor Jurídico (portal eletrônico dedicado a artigos e matérias do mundo jurídico), *Youtube* (com pesquisa em canais que agregassem entrevistas, matérias ou conteúdos com/sobre os sujeitos pesquisados), *Google* (com livre busca pelos nomes dos atores pesquisados) e, especialmente, escuta das sessões de julgamento, quando disponíveis os vídeos das gravações¹⁷³. Os achados dessa categorização encontram-se dispostos a seguir.

4.3.2.1 Eixo educacional

Nesta seção foram abordados os dados referentes à formação acadêmica dos sujeitos pesquisados, com coleta de informações sobre as modalidades dos cursos e os tipos de instituição de ensino, em articulação com a cronologia temporal da trajetória educacional.

¹⁷³ Entre as 23 sessões de julgamento, foi possível acessar apenas 17% de gravações, visto que o restante do material não estava disponível para consulta pública. Apesar do quantitativo, o artefato apresentou relevância substancial para os trabalhos, visto que permitiu aceder comentários e falas diretas dos sujeitos da pesquisa, agregando dimensões que não poderiam ser captadas apenas pela leituras de duas decisões ou votos.

Quadro 10 - Trajetória acadêmica dos sujeitos pesquisados

Código	Cargo	Eixo educacional
J1	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (1992). Especialização em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS (1997). Especialização à distância em Direito Sanitário pela UnB (2003). Mestrado em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2001).
J2	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS (1972). Especialista em Direito Sanitário - UnB/Fiocruz. Especialista em Administração da Justiça pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestre em Direito Público (FGV).
J3	Desembargador federal oriundo do MPF	Formação Didático-Pedagógica da Faculdade de Educação da PUCRS (1973) e de Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da UFRGS (1977).
J4	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Graduação em Direito pela UFRGS (1987), com Láurea Acadêmica de primeiro lugar. Especialista em Direito Processual Civil pela PUCRS (1989). Mestrado (1997) e Doutorado (2010) em Direito Privado, ambos realizados na Faculdade de Direito da UFRGS.
J5	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS (1978). Mestrado em Instituições de Direito do Estado pela PUCRS (2008).
J6	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Bacharel em Direito pela UFRGS (1990). Mestre em Direito Bancário e Financeiro pela <i>London School of Economics and Political Science</i> , de Londres, no Reino Unido (2003). Especialista em Direito Internacional pela UFRGS (2001). Mestre em Direito pela PUCRS (2002). Doutorado em Direito pela Universidade de Genebra (2019). Pós-doutorado em Educação pela PUCRS (2023).
J7	Juiz federal de 1º grau convocado para atuar no TRF4	Graduação em Direito pela UFPEL (1992). Especialização em Direito Processual Civil pela UnB (1997).
J8	Desembargador federal oriundo da advocacia	Graduação em Direito pela PUCRS (1979).
J9	Desembargador federal oriundo da advocacia	Graduação em Direito pela Universidade Passo Fundo - UPF (1989). Especialização em Direito Político pela UNISINOS (1992). Mestrado em Direito do Estado pela PUCRS (2016).
J10	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Direito na Faculdade de Direito de Curitiba pelo Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Mestrado em Ciências Jurídico-Econômicas (Economia do Litígio) na Universidade de Lisboa, em Portugal.
J11	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Graduação (1993), Mestrado (2000) e Doutorado (2004), todos em Direito, pela UFRGS. Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Paris II.

Autoria: própria.

Inicialmente, cabe lembrar que diploma em direito é requisito constitucional para o acesso às carreiras do judiciário e órgãos auxiliares¹⁷⁴. Neste aspecto, a grande maioria do grupo observado tornou-se bacharel em direito em instituições localizadas no RS (90%), sendo 55% oriundos de universidades privadas e 45% de universidades públicas. Os dados também revelam que a graduação mais antiga data de 1972 (julgador **J2**) e a mais recente ocorreu em 1993 (julgador **J11**), com quatro graduações na década de 1970 (36%), duas graduações na década de 1980 (18%) e quatro graduações na década de 1990 (36%). É necessário destacar que em relação ao julgador **J10** não foram localizadas informações sobre o ano de colação de grau em direito e datas de obtenção dos demais títulos acadêmicos registrados.

No tocante à pós-graduação, 09 (nove) julgadores possuem ao menos uma especialização na área do direito, sendo que, no total dos 11 julgadores, 55% detém especialização, 72% mestrado, 27% doutorado e 18% pós-doutorado. Curiosamente, dentre as 05 (cinco) mulheres do grupo, todas possuem ao menos mestrado em direito, porém, apenas uma delas possui doutorado. Outra peculiaridade é que, entre os 02 (dois) julgadores que não possuem nenhum tipo de pós-graduação, ambos são homens e tornaram-se desembargadores federais em decorrência da reserva constitucional à carreira da advocacia na composição dos tribunais, sendo um oriundo do MPF e o outro da advocacia privada, formados na graduação em direito, respectivamente, nos anos de 1977 e 1979.

Isso posto, com ênfase na trajetória acadêmica, identificou-se que o conjunto de julgadores do TRF4 pesquisado expõe um *perfil etário mais amadurecido*, bem como exibe *alta concentração de formação unicamente na área jurídica* [apenas um julgador (**J3**) possui graduação para além da área do direito - no caso, na área da educação].

4.3.2.2 Eixo profissional

Neste tópico, buscou-se as experiências anteriores de trabalho (privada e pública) dos sujeitos pesquisados, antes do ingresso na magistratura do TRF4, a fim de compreender suas trajetórias de vida.

¹⁷⁴ Art. 93, inc. I, Art. 94 e Art. 129, §3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Quadro 11 - Trajetória profissional dos sujeitos pesquisados

Código	Cargo	Eixo profissional
J1	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Juiz federal em 1993 e com 23 anos, assumiu como juiz federal substituto em Porto Alegre/RS, atuando na área previdenciária. Tornou-se desembargador em 2012, aos 42 anos de idade.
J2	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Advocacia em escritório particular (1972 a 1987), no Instituto Nacional de Previdência Social - INPS (1975) e no Banco Central do Brasil - BACEN (1977). Juiz federal do extinto Tribunal Federal de Recursos - TFR (1988). Promoção, por merecimento, a desembargador em 1994. Aposentou-se em 20/01/2023.
J3	Desembargador federal oriundo do MPF	Professor na Faculdade de Direito da UNISINOS, em São Leopoldo/RS (de 1980 e 1993). Procurador do Estado do Rio Grande do Sul (1984). Procurador da República, passando a integrar o MPF (1989). Ingressou no TRF4 como desembargador em 2005.
J4	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Professor da Faculdade de Direito da UFRGS desde 1992. Iniciou carreira na magistratura federal em 1993, tendo sido promovido a desembargador, por merecimento, em 2012.
J5	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Assessoria jurídica na Companhia Brasileira de Abastecimento - COBAL (de 1979 a 1980) e nas Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul - CEASA/RS (1980 a 1982). Exercício na Procuradoria da Fazenda Nacional (1982 a 1993). Ingressou na magistratura federal em 1993 e tornou-se desembargador em 2014.
J6	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Ingressou na magistratura federal em dezembro de 1992. Posse como desembargador no TRF4 em 2007.
J7	Juiz federal de 1º grau convocado para atuar no TRF4	Integrou os quadros do Banco do Brasil (1976 a 1994). É juiz federal desde 1994 em Rio Grande/RS. Atua como juiz convocado.
J8	Desembargador federal oriundo da advocacia	Ingressou na Caixa Econômica Federal (CEF), passando a atuar como Advogado da instituição a partir de 1986, e depois, em 1991, como gerente do Órgão Jurídico Regional da CEF no RS. Tomou-se desembargador do TRF4 em 2004, aos 48 anos de idade.
J9	Desembargador federal oriundo da advocacia	Procurador do município de Porto Alegre/RS (1995 a 2011) e procurador-geral (1997 e 2004). Atuou no Governo Federal, exercendo os cargos no período de 2005 a 2010. Ingressou na função de desembargador em 2011.
J10	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Ingressou na magistratura federal em 1992, tendo atuado antes na advocacia privada e pública, e depois no judiciário estadual. Em julho de 2013, tomou posse como desembargador na 4ª Região.
J11	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Juiz federal desde 1994 e desembargador desde 2016.

Autoria: própria.

Os achados acima transcritos indicam que, pelo menos, 45% dos julgadores desta amostra ingressaram no cargo de juiz federal antes de decorridos três anos após a graduação em direito. Nesse sentido, vale citar o caso do julgador **J1**, que colou grau em direito em 1992, e, em 1993, aos 23 anos de idade, tornou-se juiz federal em Porto Alegre/RS.

O horizonte contrasta com os requisitos atuais para ingresso nas carreiras de juiz e membro do Ministério Público, os quais, por força de reforma constitucional de 2004, além do bacharelado em direito, exigem a prática forense por no mínimo três anos após a expedição do diploma (BRASIL, 1988):

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o **Estatuto da Magistratura**, observados os seguintes princípios:

I - Ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação;

Art. 129. São funções institucionais do **Ministério Público**:

(...)

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação.

(Grifos acrescentados)

Não há nenhuma burla ou anomalia na constatação supradeduzida, dado que as regras de acesso a essas carreiras eram outras quando do ingresso dos sujeitos aqui pesquisados. Assim, os elementos identificados apenas referenciam o estatuto de uma época: o rápido¹⁷⁵ acesso a carreiras jurídicas de Estado por um determinado perfil de atores, conduzindo à “conservação da ordem social por grupos dominantes” (ENGELMANN, 2005, p. 140).

¹⁷⁵ No período de 2014 a 2019, tramitou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 399/14, que propunha o mínimo 30 anos de idade e três anos de atividade jurídica para ingresso nas carreiras de juiz, promotor e delegado da Polícia Federal e Civil (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2014) E no período de 2015 a 2018, tramitou a PCE 54/2015, que discutiu a alterar “idade mínima para ingresso no Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores (STJ, TST, STM e TSE) e Tribunal de Contas da União (TCU) poderá ser fixada em 50 anos e para Tribunais Regionais e Tribunais de Justiça, em 40 anos” (AGÊNCIA SENADO, 2015). Entretanto, nenhuma das propostas avançou.

Por sua vez, embora apenas 27% do grupo pesquisado tenha ingressado no TRF4 pela reserva do quinto constitucional nos tribunais¹⁷⁶, destinada às carreiras da advocacia e do MP, observou-se que 55% dos julgadores já atuaram como advogados privados ou públicos. Dentre eles, está o julgador **J10**, que tomou posse como desembargador do TRF4 em 2013, e antes de ingressar na magistratura federal em 1992, atuou na advocacia privada e pública, e depois no judiciário estadual.

Constatou-se também a presença de 02 (dois) docentes no grupo: *i)* julgador **J3**: oriundo do MPF (1989) e desembargador desde 2005, lecionou na Faculdade de Direito da UNISINOS, em São Leopoldo/RS (1980 a 1993); *ii)* julgador **J4**: magistrado de carreira (1993) e desembargador (2012), leciona na Faculdade de Direito da UFRGS desde 1992, local onde se graduou em direito (1987), com láurea acadêmica.

Posto isto, é possível assinalar que neste quesito do eixo profissional, as trajetórias dos sujeitos pesquisados apresentam *oscilações e heterogeneidades*. Fruto das distintas experiências laborais que contornaram seus percursos até o ingresso na magistratura do TRF4, mas também das conexões e propensões à maior acumulação de prestígio que se encadeiam a partir do capital político, núcleo abordado a seguir.

4.3.2.3 Eixo político

Este bloco foi o que demandou maiores buscas, dado a precariedade de informações disponíveis sobre os vínculos pessoais. Seja pela baixa adesão ao questionário sociodemográfico, seja pela dificuldade de acesso a esses atores (o que, inclusive, retirou as entrevistas do percurso metodológico).

¹⁷⁶ De acordo com o Art. 94 da CF/1998: “Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.”(BRASIL, 1988)

Quadro 12 - Trajetória política dos sujeitos pesquisados

Código	Cargo	Eixo político	
		Origens e Conexões	Redes Sociais
J1	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Natural de Santa Maria/RS. Filho de promotor de justiça.	Não localizado
J2	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Natural de Porto Alegre/RS	Instagram. Publicações sobre livros e viagens. Poucas fotos de família. Uma publicação política (2024)
J3	Desembargador federal oriundo do MPF	Natural de Porto Alegre/RS.	Não localizado.
J4	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Natural de Santo André/SP.	Não localizado.
J5	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Natural de Porto Alegre/RS.	Não localizado.
J6	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Natural de Passo Fundo/RS. Coordena com sua irmã (professora da rede federal de ensino) o projeto "Elas em Nós", iniciativa sobre a trajetória de mulheres históricas.	Facebook. Poucas publicações. Divulgação do programa "Elas em Nós" e estágio de pós-doutorado. Apenas uma foto com possível companheiro/marido.
J7	Juiz federal de 1º grau convocado para atuar no TRF4	Natural de Camaquã/RS. Recebeu o Troféu Câmara de Comércio de Rio Grande/RS (2022). Constatou da lista para nomeação, por merecimento, de novos desembargadores decorrente da ampliação do pleno TRF4 (2022).	Não localizado.
J8	Desembargador federal oriundo da advocacia	Natural de Jaguarão/RS. Coordenou o Sistema de Conciliação (SISTCON) de 2013 a 2015, com Prêmio Conciliar é Legal, pelo CNJ (2014).	Não localizado.
J9	Desembargador federal oriundo da advocacia	Natural de Tapejara/RS. Filiado ao PT de 1991 a 2010. Em 2018, concedeu liminar para a soltura de Lula.	Linkedin. Sem publicações.
J10	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Natural do Paraná. Exerceu a relatoria de processos da Operação Lava Jato no âmbito da 4ª Seção Criminal do TRF4.	Não localizado.
J11	Desembargador federal oriundo da magistratura federal	Natural de Porto Alegre/RS. Recebeu distinção da Câmara de Vereadores de Porto Alegre (2023). Vasta publicação na área do direito de anti-discriminação.	Instagram: conta restrita.

Autoria: própria.

Na dimensão da origem geográfica, a prosopografia do grupo identificou uma consistente uniformidade, dado que 81% é natural do RS. Os 02 (dois) membros externos são os julgadores **J4**, natural de Santo André/SP, e **J10**, também natural da região Sul, vindo do PR.

Em relação aos vínculos familiares, identificou-se que o julgador **J1**, natural de Santa Maria/RS e ingressante na magistratura aos 23 anos de idade, é filho de promotor de justiça, circunstância que dialoga com o debate sobre a hereditariedade no acesso à arena político-jurídica do judiciário (OLIVEIRA, B., 2018; OLIVEIRA, R., 2018).

Vale ressaltar novamente que a dificuldade de acesso a dados sensíveis não permitiu delimitar com exatidão os vínculos sociais do contingente pesquisado. E mesmo recorrendo às redes sociais, canal complementar, a presença do grupo nesse espaço foi pequena: entre os 11 atores pesquisados, localizou-se perfil nas redes sociais apenas dos julgadores **J2**, **J6**, **J9** e **J11**, sendo que estes últimos dois possuem respectivamente, um perfil sem publicações (Linkedin) e um perfil com acesso restrito (Instagram)¹⁷⁷.

Dentre os perfis públicos nas redes sociais, registrou-se que o julgador **J2** teceu elogios à atuação do governador do RS, Eduardo Leite (PSDB), durante a emergência climática de 2024¹⁷⁸, o que indica aproximação com esse espectro ideológico. A partir desse canal, também foi possível identificar que o julgador **J6**, que no ano de 2000 atuou no gabinete do ministro Teori Zavascki¹⁷⁹, compartilha com sua irmã (professora da rede federal) o projeto "Elas em Nós", iniciativa sobre a trajetória de mulheres históricas que visa o empoderamento feminino, o que aponta uma tendência progressista.

Nessa perspectiva de catalogar tendências políticas, é possível inferir uma aproximação do julgador **J7** com o espectro da centro-direita, dado que em 2022 recebeu o Troféu Câmara de Comércio de Rio Grande/RS. Em outra direção, o julgador **J11**, que possui vasta produção na área do direito de anti-discriminação, recebeu em 2023 o título de Cidadão de Porto Alegre/RS pela Câmara de

¹⁷⁷ É possível que os sujeitos da pesquisa possuam perfis secretos ou com outros nomes, a fim de preservar a intimidade, porém, isso não pode ser verificado a partir das buscas efetuadas.

¹⁷⁸ A julgadora **J2** aposentou-se em janeiro de 2024, portanto, a publicação em referência aconteceu após a sua aposentadoria.

¹⁷⁹ Relator da Operação Lava Jato no STF até seu falecimento em 2016, em acidente aéreo em Parati/RJ.

Vereadores, a partir de iniciativa da vereança do PT/RS, o que aponta afinidade com esse campo ideológico.

A fim de melhor visualizar esses laços, traçou-se um quadro gráfico que conecta as tendências políticas de cada julgador com as ordens de justificação por eles acionadas nas decisões sobre heteroidentificação, conforme segue:

Quadro 13 - Tendências políticas e ordens de justificação nas decisões

Código	Posição política		Ordens de justificação nas decisões sobre heteroidentificação
	Evidência	Tendência	
J1	Não localizado	Não identificado	teoria da autonomia da comissão (eixos prestígio à decisão da comissão e previsão no edital)
J2	Apoio ao governador do RS, Eduardo Leite (PSDB - RS)	Centro-direita	teoria da autonomia da comissão e teoria da zona cinzenta administrativa
J3	Não localizado	Não identificado	teoria da autonomia da comissão (eixos prestígio à decisão da comissão e previsão no edital)
J4	Não localizado	Não identificado	teoria da autonomia da comissão (eixo previsão no edital)
J5	Não localizado	Não identificado	teoria da zona cinzenta mitigada
J6	Coordenação do projeto voltado ao enfrentamento de desafios contemporâneos das mulheres	Progressista	teoria da zona cinzenta mitigada
J7	Aproximação com a Câmara de Comércio de Rio Grande/RS	Centro-direita	teoria da zona cinzenta mitigada
J8	Não localizado	Não identificado	teoria da zona cinzenta pura
J9	Filiado ao PT (1991 a 2010). Concedeu liminar para a soltura de Lula (2018)	Esquerda	teoria da zona cinzenta pura
J10	Vínculo com atores da Operação Lava Jato no STF	Centro-direita	teoria da autonomia da comissão (eixo prestígio à decisão da comissão)
J11	Vasta produção na área do direito de anti-discriminação	Progressista	teoria da autonomia da comissão (eixo prestígio à decisão da comissão)

Autoria: própria.

No tocante à atuação político-jurídica, é necessário destacar a articulação de alguns dos sujeitos pesquisados com os desdobramentos da Operação Lava Jato¹⁸⁰, gerenciada pela 13ª Vara da Justiça Federal de Curitiba/RS, e nessa condição submetida à jurisdição do TRF4. No contexto dessa operação, em julho de 2018, o julgador **J9**, filiado ao PT de 1991 a 2010, concedeu liminar para a soltura de Lula, decisão controversa e que foi rapidamente revogada pelo TRF4¹⁸¹. Por sua vez, o julgador **J10**, relator de processos da Operação Lava Jato (2014 a 2021) na 4ª Seção Criminal do TRF4, e depois, na condição de membro do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, emitiu voto contra a cassação do mandato de Sergio Moro, senador do Paraná eleito pelo União Brasil (partido de direita) e ex-juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba, decisão que gerou polêmica após a divulgação de foto em que ambos apareciam juntos¹⁸². Essas movimentações reforçam as tendências políticas acima atribuídas a esses agentes.

Ao continuar a análise dos achados, foi possível verificar a tendência política de 55% do grupo, com a seguinte disposição: 03 (três) julgadores de centro-direita, 02 (dois) julgadores progressistas e 01 (um) julgador de esquerda. Dentre eles:

i) os julgadores de centro-direita encontram-se alinhados à teoria da autonomia da comissão (J2 e J10) e teoria da zona cinzenta administrativa (J2);

ii) os progressistas se dividem entre teoria da zona cinzenta mitigada (J6) e teoria da autonomia da comissão (J11);

iii) e o alinhado à esquerda, se fundamenta pela teoria da zona cinzenta pura (J9).

¹⁸⁰ No *site* do Ministério Público Federal (MPF, s.d.), a Lava Jato é descrita no como uma força-tarefa que teve “início em março de 2014, a fim de investigar crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. Na época, quatro organizações criminosas - que teriam a participação de agentes públicos, empresários e doleiros - passaram a ser investigadas perante a Justiça Federal em Curitiba. (...) em função dos desdobramentos, novas investigações foram instauradas em vários estados ao longo de mais de seis anos. (...) Em 2021, a fim de assegurar estabilidade e caráter duradouro ao trabalho, a sistemática da força-tarefa é incorporada aos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos)”. A partir de 2015, Lula “se tornou alvo das investigações e foi condenado por corrupção passiva e lavagem de dinheiro no caso do triplex no Guarujá e de um sítio em Atibaia, ambos em São Paulo. O petista ficou preso de abril de 2018 a novembro de 2019, tendo sido impedido de disputar a eleição presidencial de 2018. Mas, em 2021, mesmo ano em que a Lava Jato teve seu fim anunciado” (CNN, 2022), o STF anulou todas as condenações contra Lula por entender que ele não direito ao devido processo legal, visto que o juiz responsável pelo processo, Sergio Moro, teria agido de modo parcial e em conluio com o MPF.

¹⁸¹ Ver: <https://www.poder360.com.br/justica/trf-4-derruba-liminar-e-lula-vai-continuar-presos/>. Acesso em: 02 nov. 2024.

¹⁸² Ver: <https://oglobo.globo.com/blogs/malu-gaspar/post/2024/04/cassacao-de-moro-desembargadora-que-tirou-foto-com-ex-juiz-vota-para-absolve-lo.ghtml>. Acesso em: 02 nov. 2024.

No grupo dos julgadores sem posicionamento político explicitado, identificou-se que 03 (três) adotam como razão de decidir a *teoria da autonomia da comissão* e suas nuances (**J1**, **J3** e **J4**). Ao passo que os outros 02 (dois) julgadores referenciam a *teoria da zona cinzenta mitigada* (**J5**) e *teoria da zona cinzenta pura* (**J8**).

Isso posto, é possível inferir, a partir dos estudos coletivos sobre os sujeitos investigados, que a disposição político-jurídica dos mesmos não é determinante para balizar suas moralidades nas decisões relativas à heteroidentificação. Dado que as singularidades e ambivalências comportamentais acima referenciadas reforçam o tensionamento acerca das especificidades do racismo brasileiro e a forma como o fator cor/raça se apresenta como precedente das disposições políticas. Inclusive para construir assincronias discursivas em detates que deveriam ter como premissa a garantia de não retrocesso a políticas reparatórias destinadas a corpos negros, grupo histórica e politicamente discriminado, e cuja identificação é taxativa e objetiva, materializando-se sem zonas de *dúvidas/cinzentas*, aos olhos do racismo epidérmico (FANON, 2008).

4.4 Gramática do *backlash* racial vigente no Brasil

Afinal, como compreender a existência de fraudes justamente em mecanismos afirmativos destinados à reparação da população negra, grupo que foi historicamente discriminado no Brasil? Como explicar que pessoas fenotipicamente brancas se sintam outorgadas a usurpar vagas reservadas a corpos negros? E ainda: como interpretar decisões judiciais que autorizam o acesso ou reingresso de corpos brancos em vagas destinadas a reparar o racismo epidérmico sofrido pela população negra no Brasil?

Estes questionamentos acionam a perspectiva do paradoxo do apagamento da condição de promotores da violência que Wekker (2016) utiliza para explicar a autoimagem de "vítimas inocentes" cristalizada pela população branca holandesa, a qual, após o holocausto, simplesmente esqueceu da sua condição de algoz frente à escravidão e colonização. Ao transportar esse aparato teórico para a realidade nacional, em analogia, é possível conceber que, as pessoas que fraudam os sistemas de cotas raciais, portam-se como se fossem "vítimas das políticas afirmativas". Pois, à medida em que tais ferramentas tentam equalizar o bônus

conferido aos brancos pela discriminação racial, esses indivíduos [fraudadores] se sentem autorizados a compensar “a violência” da perda do privilégio racial mediante o uso inadequado de uma prerrogativa reparatória que não lhes pertence.

E, assim, na condição de portadores do uso legítimo da autodefesa conferido pela “justiça branca” (DORLIN, 2020)¹⁸³, tais indivíduos não se constroem em socorrer-se do judiciário para usurpar um direito que não lhes assiste. Por sua vez, na esfera judicial, segundo referem Nunes e Sales (2019), vigoraria uma tendência de tratar aqueles que fraudam ou tentam fraudar as cotas raciais como se fossem vítimas (em última instância, da atuação das comissões de heteroidentificação), em desprestígio aos efetivos titulares dessa política afirmativa [as pessoas fenotipicamente negras], caracterizando-se, assim, o que os autores denominam de *hiper-racismo*.

Mas tal comportamento seria algo esperável? Segundo Castells (2018), na atualidade global, vigora uma onda ruptura de democracia liberal, calcada no medo irracional depositado sobre a população, que, diante da quebra do vínculo entre o pessoal e o institucional, acaba engajando-se em agendas neoliberais e ultraconservadoras. As quais, a pretexto de recuperar valores sociais e índices econômicos potencialmente dissipados pela “velha política”, reativam preconceitos, racismo e toda sorte de adscrições.

E na controvérsia (constante) sobre a fragmentação política brasileira, tem-se observado convergências entre alas da esquerda, centro-direita e conservadores, para apontar os possíveis responsáveis por acender os barris de pólvora da ultra-direita. Uma das queixas recorrentes é o volume dedicado à pauta racial. A gramática posta é a de que o adensamento da identidade e suas demandas reparatórias estariam implodindo a arena político-democrática.

¹⁸³ No Capítulo 5 do livro “Autodefesa”, denominado de “Justiça Branca”, Dorlin (2020, p. 113) explicita como os atuais demarcadores de racismo presentes no sistema de justiça norte-americano e das forças policiais dos EUA conectam-se à cultura do vigilantismo instaurada pelos episódios de linchamento praticados contra integrantes da comunidade negra ao longo do século XIX e parte do século XX: “esses linchamentos são o lugar onde atua a passagem da autodefesa – como direito individual inalienável – à defesa da raça.” A autora prossegue: “O vigilantismo, com a cultura política que carrega, constitui o horizonte a partir do qual é preciso entender esses atos criminosos, tornados lícitos no contexto das lógicas parajudiciais de autodefesa e no âmbito preciso de uma história do racismo” (DORLIN, 2020, p. 113). Portanto, a crítica de Dorlin revela como o sistema de justiça pode ser instrumentalizado para garantir o privilégio branco.

Ou seja, quando o fator cor/raça ganha centralidade, paradoxalmente, campos políticos antagônicos unificam seus discursos críticos! Neste aspecto é preciso reconhecer o racismo vigente no Brasil como o artefato de um *crime perfeito*, que se estabelece como uma dupla morte, uma vez que não se consegue identificar o “carrasco do racismo porque ele não se assume como tal. Então é uma morte física e também da consciência do negro. A segunda se dá pelo silêncio, pelo não dito que impede que a vítima e a população tomem consciência de que o racismo existe” (MUNANGA, 2016). E assim, ao mesmo tempo em que atravessa impiedosamente os corpos negros, o racismo brasileiro camufla responsabilidades em gradientes e moralidades que percorrem as distintas conformações políticas.

Ao cruzar essa lógica de grandezas políticas com os achados das moralidades das decisões e biografia dos julgadores do TRF4 (itens 4.2 e 4.3), que indicaram regularidades, singularidades e ambivalências discursivas similares às acima transcritas, é possível inferir que, no contexto pesquisado, as decisões judiciais sobre heteroidentificação que permitem a ocupação indevida das cotas raciais contribuem para uma onda de *backlash* racial, delimitada pelas particularidades epistemológicas do racismo vigente na sociedade brasileira, conforme evidenciado a seguir.

4.4.1 Convergências na guerra de moralidades

Nas disputas relativas ao tensionamento do fator racial, é possível localizar, com frequência, a reprodução pela grande mídia¹⁸⁴ da crítica que atribui o recrudescimento da extrema-direita ao “aprisionamento” da esquerda por pautas identitárias¹⁸⁵, que não atenderiam aos reais anseios da população: as questões econômicas. E até mesmo gramáticas progressistas assimilam a mobilização das identidades políticas como uma mera troca de sinal da “razão principal do engajamento na disputa política típica da esquerda marxista, a luta de classes, pela

¹⁸⁴ Ver: O Globo (ALMEIDA, 2024), Folha de São Paulo (AVRITZER, 2024) e CNN Brasil (2020).

¹⁸⁵ Aqui concebe-se que “as identidades se definem nas percepções que temos de nós em relação aos outros e na percepção que temos dos outros em relação a nós, é um processo no qual os limites e as fronteiras definidoras dos incluídos e dos excluídos dependem de uma relação dialógica entre o ‘nós’ e ‘eles’”. As identidades não são biologicamente estabelecidas ou necessariamente fixas, elas podem se constituir rapidamente e se desfazer da mesma forma, tudo depende da dinâmica das relações sociais.” (SILVA; SILVA, 2017, p. 06). Já as políticas identitárias são compreendidas como a “apropriação da categoria contemporânea de identidade como base para determinadas ações políticas, voltadas especialmente para as questões de gênero, sexualidade e raça” (ALVES; ALKMIN, 2021).

ideia de um conflito fundamental entre elites opressoras e privilegiadas e minorias historicamente oprimidas”¹⁸⁶ (GOMES, 2022).

No cerne dessa ótica está a apropriação pela ordem capitalista neoliberal das reivindicações de direitos humanos [berço das demandas identitárias]¹⁸⁷. O empreendimento eclodiu no pós-Guerra Fria (RUY, 2021) e efetivou-se com fôlego a partir do camuflado senso democrático e universalizante dos EUA¹⁸⁸, que se apossou da agenda de direitos humanos para disseminar a ideologia liberal e assim “desafiar o socialismo, a social democracia e o planejamento estatal” (HOLTON, 2021). Ocorre que essa crítica, tão aguda sobre as agências impulsionadas pelas políticas de identidade, oblitera que a ordem neoliberal desenvolveu as suas próprias premissas de direitos humanos, as quais visam¹⁸⁹

preservar a ordem do mercado e hierarquias sociais herdadas, contra qualquer oposição política. ***Os neoliberais retratam arenas políticas como um locus de conflito que nunca cessa, e o mercado como tendo virtudes antipolíticas, baseadas em cooperação e liberdade individual e direitos institucionalizados.*** São as virtudes do mercado livre que separam a política da economia, trazendo assim uma “domesticação do Estado”. (Grifos acrescentados).

Paradoxalmente, a crítica da esquerda à identidade, por vezes, conflui com axiomas morais conservadores e/ou liberais levantados contra as reivindicações identitárias, evidenciando que há convergências na guerra contra a identidade. A citar como exemplo o editorial de “O GLOBO” publicado em 04 de novembro de 2024¹⁹⁰, em que a agenda identitária foi responsabilizada por afugentar o eleitorado nas eleições brasileiras e norte-americanas deste ano:

Depois de uns dias andando por Nova York, percebe-se como a realidade mata os modismos. *Das eleições americanas, que ocorrem amanhã, fica uma certeza* — independentemente de quem ganhe, **a pauta identitária sai chamuscada**. Gênero e raça, embora Kamala Harris seja uma mulher negra descendente de asiáticos, foram temas amenizados ao longo da campanha. Deputadas estridentes do politicamente correto, como

¹⁸⁶ Ver “Como surgiu a política identitária e qual sua relação com a ideologia liberal?”, publicada no Brasil de Fato em 17 de setembro de 2021 (RUY, 2021).

¹⁸⁷ (HOLTON, 2021)

¹⁸⁸ Sodré (2023), no livro “O fascismo da cor: Uma radiografia do racismo nacional”, faz uma crítica contundente à postura norte-americana de arrogar-se na posição de liderança do mundo-livre democrático, enquanto mantém como política externa o uso irrestrito do poderio bélico e do constante “estado de guerra” contra vários outros países membros da comunidade internacional.

¹⁸⁹ (HOLTON, 2021).

¹⁹⁰ (ALMEIDA, 2024).

Alexandria Ocasio-Cortez, alcunhada AOC, não tiveram voz na corrida presidencial.

(...)

No Brasil, o pessoal mais moderado dos partidos da esquerda começa a culpar, entre os muitos erros, a pauta identitária, mais aguçada que na campanha democrata americana, como vilã da razão sofrida nas urnas. (...) Os recentes editais da Ancine seguem semelhante ideário de cotas para gênero e raça, *com pontuação a favor do quesito identitário em detrimento do currículo profissional*. É, antes de tudo, uma política pública populista, de desamor à sociedade, ***porque caminha pela clivagem e alimenta os discursos da extrema direita***. Anote: a veneranda Universidade de Brasília anunciou a instituição de cotas para transgêneros. De novo, *parece ser um olhar de almoxarifado, de quem só enxerga escaninhos, e não uma medida de universalização da educação*.

(Grifos acrescentados)

E esse discurso seria uma crítica da ala democrática às políticas identitárias, visando alertar a esquerda sobre os “riscos” de fragmentação política ao incensar a extrema-direita com pautas que desafiam imperativos universalizantes! Para Barros (2021), o verniz desse tipo de alinhamento crítico concebe os movimentos identitários como um projeto que “quer ‘destruir o universalismo’ em nome do ‘relativismo’ e da ‘autoridade grupal’ (...). O fato, entretanto, de direcionarem sua acidez aos grupos historicamente excluídos diz muito da posição de classe que ocupam”.

Evidentemente, há limites de possibilidade no manuseio das identidades, as quais, segundo Mbembe (2023), podem ser convertidas no “novo ópio do povo”, à medida em que o constructo passa a ser instrumentalizado como uma simples “identidade fetichizada, uma identidade consumível, totalmente ligada aos próprios sonhos, sentimentos, emoções, corpos e projetada sobre o cenário de um narcisismo massificado” (Grifos acrescentados).

E nesse sentido há que se reconhecer a apropriação da identidade por narrativas eivadas de pretensões individuais, a exemplo dos linchamentos morais, reproduzidos geralmente nas redes sociais, e que se instauram, muitas vezes, a partir de premissas equivocadas sobre o “lugar de fala”¹⁹¹, o que contribui para gerar interdições. Mas, pressa por pressa, parece exagero maior interditar as políticas

¹⁹¹ O conceito “lugar de fala” origina-se na vertente francesa da análise do discurso, sendo utilizado por autores como Bourdieu, Foucault e Butler para demarcar as distintas relações de poder presentes nos discursos e entre seus enunciadoreis. Porém, no Brasil, o termo tornou-se popular através do livro “O que é lugar de fala?” (2017), de Djamila Ribeiro, em que a autora propõe que “lugar de fala” é local de fala do enunciador, a fim de reconhecer os contextos discursivos em que estão inseridos os enunciadoreis (BACHUR, 2021; BENSUSAN, 2021).

públicas oriundas das discussões sobre identidade apenas para arrefecer “militantes da internet”.

Por esse ângulo, também não parece estratégico retirar-se da disputa sobre o *dever* da identidade, que se encontra em litígio sob pelo menos dois aspectos, a saber:

i) econômico: no exercício do desígnio capitalista, a democracia liberal, baseada no formal Estado Democrático de Direito, mobiliza a identidade como “uma engrenagem importante no projeto de expansão infinita dos mercados, nesta era dominada pelo reflexo da quantidade” (MBEMBE, 2023). É o que se poderia denominar de gerência capitalista da identidade;

ii) moral: pois, embora na atualidade o “identitarismo” esteja vinculado à gramática de esquerda ou progressista, ele não é uma exclusividade deste grupo. Campos (2023) refere que o termo “identitário”, origina-se na década de 1990, quando emergiu o movimento identitário francês, “uma articulação política ultraconservadora que buscava ‘resgatar’ o patriotismo branco contra as imigrações e influências externas, que estariam destruindo a “civilização europeia”. Por isso, não há nada estabilizado.

Consoante já visto nas discussões sobre desmonte das políticas de igualdade racial no Brasil (Capítulo 3, item 3.2), e bem demonstrado por Cooper (2019) ao abordar a ascensão da extrema-direita a partir do discurso neoliberal e neoconservador, os demarcadores de “gênero, raça e sexualidade não são questões independentes das decisões e políticas econômicas” (SANTOS, R., 2020, p. 03). No contexto nacional, o apagamento da discussão sobre identidade racial é o risco de retorno a uma gramática que insiste em conceber apenas a identidade da classe:

As pessoas querem dizer, está claro, que o preconceito racial no Brasil é provocado pela diferença de classe econômica e não pela crença na superioridade do branco e na inferioridade do negro. O que é a voz do mito de democracia racial brasileira, negando os fatos às vezes tão gritantes da discriminação racial no cotidiano do brasileiro.
(MUNANGA, 2010, p. 170)

Logo, uma visão reducionista sobre identidade, talvez, busque recompor “algo impossível de ser restabelecido, ou seja, a fé na falsa universalidade burguesa”, ignorando o “fato de que a ideia da identidade apareça como um dado global não é

mera coincidência. Todas as ‘democracias’ do mundo falam em termos identitários” (BARROS, 2024).

Dessa forma, compreende-se que não há novidade na nova “crítica” à identidade/identitarismo/políticas identitárias. É apenas a reapresentação do inconformismo pela perda da subordinação política aos ideários universais e homogeneizantes: “É dela que de fato têm hoje saudade os que acham um escândalo liberal proteger as vítimas históricas da dominação racial” (SODRÉ, 2023, p. 245).

Ao transportar esses circunstanciamentos para os achados desta pesquisa, propõe-se que as ordens de justificação mobilizadas pelos julgadores do TRF4 ao emitir decisões sobre heteroidentificação encontram-se:

i) de um lado, estabelecidas por valores da democracia liberal (Estado de Democrático de Direito e garantias humanas universais), quando se ancoram na *teoria da autonomia da comissão* e na *teoria zona cinzenta administrativa*. Uma vez que estas gramáticas buscam preservar a ideia do bom funcionamento do Estado e de suas instituições. E nessa linha, tendem a não se imiscuir no conteúdo do parecer da comissão de heteroidentificação, e tampouco discutir as denúncias do MSN;

ii) de outro lado, tensionadas por refluxos às políticas reparatórias oriundas das relações de identidade, quando estribadas pelas moralidades expressas na *teoria da zona cinzenta mitigada* e na *teoria da zona cinzenta pura*. Porquanto tais gramáticas, ao estabelecerem preceitos subsidiários à heteroidentificação (tais como ancestralidade, miscigenação, pertencimento político, complementação documental e outros meios), caminham no sentido de desconstituir a denúncia do MSN de combate às fraudes e que reclama pelo fenótipo como critério exclusivo de fiscalização da reserva de vagas para pessoas negras.

Novamente, tais influxos refletem as especificidades do racismo brasileiro, reforçando que no contexto nacional o movimento refratário às cotas para as pessoas negras, que se expressa por meio das fraudes (*backlash* racial), constrói tessituras que desafiam a todos os gradientes políticos.

4.4.2 Racismo como precedente das disposições políticas: “entre esquerda e direita, continuo sendo preta”

Sueli Carneiro, aclamada intelectual negra, é autora da emblemática frase: “*Eu, por exemplo, entre esquerda e direita, continuo sendo preta.*” A ponderação data do ano 2000, e refere-se ao caso do primeiro prefeito negro eleito na cidade de São Paulo/SP, o malufista Celso Pitta¹⁹², que alegava perseguição por ser negro ao responder às denúncias de corrupção lançadas contra seu governo (SILVA, 2021).

A frase tornou-se muito popular e até certo ponto incompreendida, ou ao menos, reproduzida em interpretação dissonante do seu real sentido. Costuma ser empregada, inclusive por pessoas negras, com o propósito de “recusar posicionamentos políticos, afirmando que a condição da negritude é uma posição política em si” (SILVA, 2021).

Porém, essa dimensão é totalmente equivocada, pois a reflexão propõe que “a sua posição política não apagará o fato de você ser tratado como negro numa sociedade racista”¹⁹³ (Grifos acrescentados). Nesse sentido, vale observar o contexto da frase de Carneiro: “Não me consta que o Pitta não tenha consciência de sua condição de negro. Não se tem notícia dele como ativista. (...) Somos seres humanos como os demais, com diversas visões políticas e ideológicas.” (CARNEIRO, 2000 *apud* SILVA, 2021)

Então, não há qualquer negação política no posicionamento de Carneiro, mas sim o alerta para que as pessoas negras tomem consciência de que, independentemente do espectro político ao qual fizeram adesão, o racismo continuará agindo (SILVA, 2021). Trata-se, portanto, de assimilar o racismo brasileiro como precedente das disposições políticas, pois ele “*é mais uma lógica de lugar do que de sentido*”¹⁹⁴ (Grifos acrescentados).

A partir dessas premissas, nas ordens de justificação das decisões judiciais sobre heteroidentificação (item 4.2 deste Capítulo 4), detectou-se que a adesão à *teoria da zona cinzenta pura* ou à *teoria da zona cinzenta mitigada* exibe gramática

¹⁹² Pitta, falecido em 2009, era filiado ao Partido Progressista, agremiação política com verniz de direita, sendo apadrinhado político e sucessor na prefeitura de São Paulo/SP de Paulo Maluf, notabilizado no cenário nacional por vasto currículo de escândalos “que incluem superfaturamento em obras de avenidas e túneis, fraude em compra de frango na Prefeitura de São Paulo e um processo por doar 25 fuscas para jogadores da Seleção Brasileira de 1970 com dinheiro público” (MACHADO; SERNA, 2017).

¹⁹³ (SILVA, 2021).

¹⁹⁴ (SODRÉ, 2023, p. 245).

debilitante à política de ações afirmativas. Pois essas variações retiram o fenótipo como critério exclusivo de fiscalização no acesso às cotas para pessoas negras, o que confronta as mobilizações do MSN sobre o combate às fraudes. A exemplo do enunciado constante no processo n.º 5002045-45.2017.4.04.7113/RS (TRF4, 2020g), em que o julgador **J7**, alinhado à centro-direita, aplicou a *teoria da zona cinzenta mitigada*, ou seja, com esteio na juntada de documentos:

Não fosse apenas isso, **milita em favor do autor documentos** como a inscrição junto do Autor junto ao Instituto Federal do Espírito Santo – que já o reconhece como pardo – e a carteira de serviço militar, que no mesmo sentido confirma tal assertiva (evento 1 dos autos originários - RG23 e ANEXO38).

(...)

Por oportuno, cumpre registrar que, por ocasião do AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5027517-47.2017.4.04.0000/RS, *lhe foi assegurado a reserva de vaga destinada a **candidatos negros ou pardos***, até a prolação de sentença.

(Grifos acrescentados)

Além disso, ao considerar uma divisão entre “candidatos negros ou pardos”, o julgador aparentemente ignora que o racismo brasileiro não faz distinção significativa entre pretos e pardos, dado que

[...] a diferença entre pretos e pardos no que diz respeito à obtenção de vantagens sociais e outros importantes bens e benefícios ou mesmo em termos de exclusão dos seus direitos legais e legítimos é tão insignificante estatisticamente que podemos agregá-los numa única categoria a de negros, uma vez que o racismo no Brasil não faz distinção significativa entre pretos e pardos, como se imagina no senso comum.
(SANTOS, S. 2002, p. 13)

Porém, a especificidade do racismo brasileiro é tamanha que promove atuações desarmônicas, ou pelo menos, incoerências discursivas até mesmo entre atores que se apresentam como favoráveis à luta antirracista. No processo n.º 5003784-47.2020.4.04.0000/RS (TRF4, 2021e), o julgador **J6**, de perfil progressista, pautou-se pela *teoria da zona cinzenta mitigada* para afastar o parecer da comissão de heteroidentificação que havia indeferido a autodeclaração da candidata (TRF4, 2021e):

1. Conforme se observa do acervo probatório trazido ao feito, *a impetrante se trata de pessoa, no mínimo, de cor parda, **de acordo com as fotografias anexadas na sua petição inicial***.

2. **Havendo fundadas dúvidas quanto a sua fenotipia**, deve prevalecer a sua autodeclaração, de acordo com o entendimento adotado em casos similares.

3. Mandado de segurança provido.
(Grifos acrescentados)

Essa evidência reforça os achados desta pesquisa sobre a ambivalência dos posicionamentos discursivos. Tanto que o julgador **J9**, ator ideologicamente alinhado à esquerda (grupo político cujo anúncio público é o de fortalecimento das medidas anti-discriminação), consolidou posição em adotar a *teoria da zona cinzenta pura* [pautada exclusivamente na convocação do judiciário] como razão de decidir em seus enunciados sobre comissões de heteroidentificação:

Processo n.º 5095995-79.2019.4.04.7100/RS (TRF4, 2021e)

*O fenótipo deve ser o elemento central, vez que exerce papel decisivo no racismo; **outrossim, há casos em que será necessário aferir se a vivência declarada atende, em termos concretos, os objetivos da política pública destinada a dirimir as desigualdades enfrentadas pela população negra.***

(...)

Dito isso, **entendo que a candidata tem fenótipo de pessoa negra, sendo desarrazoada a rejeição de sua autodeclaração**, motivo pelo qual deve ser mantida na posição do certame em questão nas vagas reservadas às pessoas negras.'

(Grifos acrescentados)

Contudo, esse aparente descompasso de perspectivas na discussão acerca da questão racial entre agentes do campo progressista não é novidade. Na historiografia do debate público sobre ações afirmativas para a população negra no Brasil são recorrentes as referências a “encontros e desencontros entre o movimento social negro e o campo da esquerda e os dilemas da militância negra identificada com a esquerda diante das proposições de políticas afirmativas” (SOARES, 2012, p. 69). Enquanto as organizações de esquerda compreendiam “a luta política a partir da centralidade da luta de classes e de um projeto de transformação estrutural referenciado às classes trabalhadoras”, a militância negra inserida nesses espaços de discussão política percebia que a construção de um “projeto de transformação social, a partir de um sujeito específico – a classe trabalhadora – dificultava ou mesmo impedia que os temas desigualdades,

discriminações e preconceitos raciais fossem transformados em questão política.”¹⁹⁵ Diante desse desafio, Soares (2012, p. 67) refere que as análises estatísticas dos dados concretos sobre a realidade da população negra no Brasil foram substanciais para evidenciar que “a população negra mantém um déficit” de direitos “quando comparada com a população branca”. Tal confronto auxiliou a desnudar “o caráter inequívoco da existência de barreiras raciais que se sobrepõem às de classe nos processos de mobilidade social” (OSORIO, 2004, p. 22), ao mesmo tempo em que legitimou a importância das políticas diferencialistas, a exemplo do mecanismo de reserva de vagas para a população negra no acesso à educação e ao emprego no setor público, iniciativas que receberam maior adesão a partir da década de 2000.

Mas também se identificou que julgadores com perfil político de centro-direita fizeram adesão à *teoria da autonomia da comissão*, de modo a referendar o parecer da heteroidentificação, a exemplo do posicionamento do julgador **J10**, no processo n.º 5011964-52.2020.4.04.0000/RS (TRF4, 2020d), motivado pelo prestígio à decisão da comissão:

Ainda que se admitisse a possibilidade de comprovação de fato por intermédio de Mandado de Segurança - que se destina, opostamente, à definição de qual estatuto jurídico incidiria sobre fato provado - **as fotos, produzidas em meio à temporada de praia, revelam pessoa caucasiana com cutis bronzeada, e deixam clara a inexistência do conjunto de características que comporiam o fenótipo afro-descendente.**”
(Grifos acrescentados)

A seu turno, observou-se também que, alguns julgadores cujo perfil político não foi identificado, mesmo quando emitiram decisões favoráveis ao parecer da comissão de heteroidentificação, não deixaram de consignar suas dificuldades em enfrentar esse tipo de matéria, a exemplo da relatoria do julgador **J1**, no processo n.º 5000102-18.2020.4.04.7103/RS (TRF4, 2021b):

Primeiramente, consigno a dificuldade em lidar com estas questões que envolvem determinação de raça e etnia, para fins de discriminação positiva na seleção pelo critério de cotas raciais para provimento de cargos públicos ou preenchimento de vagas em instituições públicas de ensino. Entretanto, considerando que as questões já estão resolvidas pelos Tribunais Superiores, admitindo-se legítima a política de cotas raciais, nada mais resta a este julgador senão julgar a demanda conforme a legislação e a jurisprudência. (Grifos acrescentados)

¹⁹⁵ (SOARES, 2012, p. 69).

Logo, há que se tensionar, efetivamente, o papel e a contribuição das forças de esquerda, progressistas e centro-direita na disseminação de gramáticas que apresentam como questão de fundo os tensionamentos vigentes no Brasil acerca do fator cor/raça. Pois, em qualquer direção, aparentemente, ainda há muito a avançar, visto que não há barreira de contenção em razão da orientação político-partidária quando se trata de disputas que envolvem os corpos negros.¹⁹⁶

¹⁹⁶ E aqui vale lembrar que a SEPPIR foi uma das primeiras pastas ministeriais a ser negociada na antessala do golpe de 2016, na perspectiva do Governo (de esquerda) de construir base de apoio político com o centro e centro-direita e assim tentar frear o avanço da extrema-direita. Esforços, sabidamente, em vão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa tomou como **objeto** de estudo as decisões emitidas pelo TRF4 sobre a atuação das comissões de heteroidentificação em concursos e seleções públicas, na janela investigativa de Agosto/2016 a Agosto//2021. Tais comitês, na perspectiva de garantir a eficácia da política de reserva de vagas para pessoas negras e, também evitar fraudes, possuem a função de proceder, com base no fenótipo do candidato, a identificação complementar da condição autodeclarada para fins de preenchimento das vagas de caráter afirmativo.

Assim, o procedimento de heteroidentificação instaura-se como uma das etapas de disputa no roteiro de efetivação das políticas afirmativas para a população negra no Brasil. Nesse itinerário, superadas as discussões do início do séc. XXI acerca da necessidade e legalidade das ações afirmativas para a população negra, a partir da década de 2010, as janelas de observação podem ser contempladas frente a 03 (três) intervalos distintos: anos de 2012-2016, estágio de implementação obrigatória das cotas no ensino e serviço público no âmbito federal; anos de 2016-2021, período de denúncia e constituição de mecanismos de enfrentamento às fraudes; anos de 2021-2024, fase de discussão sobre os resultados obtidos e a necessidade de prorrogação da política. Nessa esteira, as comissões de heteroidentificação assumem o papel de garantir o preenchimento das cotas raciais perante os seus reais titulares de direitos (pessoas fenotipicamente negras), ao mesmo tempo em que promovem letramento racial frente ao caráter pedagógico incutido na fiscalização do acesso afirmativo.

Entretanto, tais movimentos não ocorrem sem oposição, sendo usual que candidatos indeferidos na heteroidentificação recorram à esfera judicial para contestar o resultado do procedimento. E quando tais demandas são levadas ao judiciário, exige-se do julgador um exercício hermenêutico que equalize os anseios sociais das políticas afirmativas diante do manejo das mesmas por aqueles que reivindicam a sua ocupação. Logo, o posicionamento do judiciário frente a esses contextos constitui janela de relevante interesse investigativo e sociológico, a fim de identificar os acordos, conflitos e convergências que se instauram nesse ambiente.

Nessa linha, é fator relevante nessa discussão a sub-representação da população negra entre os quadros do judiciário brasileiro. De acordo com o CNJ

(2023, p. 24), no ano de 2021, foi constatado “que 12,8% dos(as) magistrados(as); 30,0% dos(as) servidores(as); e 33,9% dos(as) estagiários(as) eram negros(as)”¹⁹⁷, enquanto os dados do IBGE mostravam que naquele ano o grupo das pessoas negras representava 56% da população brasileira.¹⁹⁸ E nesse horizonte, a questão da ausência de diversidade desponta indagações acerca da possibilidade desse judiciário de perfil monocromático aquilatar efetivamente as demandas circunscritas em torno da heteroidentificação.

Nesse contexto, visando observar a recepção pelos tribunais de 2ª instância¹⁹⁹ sobre o tema da fiscalização da autodeclaração de candidatos negros no preenchimento de cotas raciais, nesta pesquisa adotou-se como cenário empírico o TRF4. Este órgão judiciário possui atuação justamente sobre a região Sul do país, localidade que, em 2017, concentrava a maior quantidade de comissões de fiscalização da autodeclaração étnico-racial existentes naquele momento (SANTOS e ESTEVAM, 2019). Além disso, no período de Agosto/2016 a Agosto/2021, o TRF4 acumulou, aproximadamente, 77% de todos os litígios sobre heteroidentificação em debate nos 05 (cinco) tribunais regionais federais do país. Portanto, o locus da pesquisa encontra-se revestido de relevante interesse sociológico.

Com esse propósito, a **problematização** perseguiu compreender se, no tema das comissões heteroidentificação, os julgadores do TRF4 orientam sua ação a partir dos valores de demandas sociais das ações afirmativas ou outros elementos. E na perspectiva de **objetivo geral**, buscou-se identificar o(s) sentido(s) de justiça que permeia(m) as decisões dos julgadores do TRF4 sobre a atuação das comissões de heteroidentificação no âmbito dos processos judiciais submetidos à jurisdição desse tribunal.

Como respostas preliminares, o empreendimento trouxe a **hipótese central** de que as decisões do TRF4 sobre heteroidentificação que autorizam o preenchimento de cotas raciais por pessoas sem fenótipo negro traduzem epistemologias e moralidades específicas do racismo brasileiro. Esta hipótese geral

¹⁹⁷ Conforme pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário, empreendimento que tomou como fonte registros administrativos existentes e nessa condição contou com com “40% de não informação” (CNJ, 2023, p. 24).

¹⁹⁸ Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/11/proporcao-de-pobres-pretos-e-pardos-chega-ao-do-bro-em-relacao-aos-brancos-mostra-o-ibge.ghtml>. Acesso em: 12 nov. 2024.

¹⁹⁹ A esfera recursal do poder judiciário.

foi acompanhada das seguintes hipóteses específicas, diagramadas na forma de **questões problematizadoras**:

i) nas decisões emitidas pelos julgadores do TRF4 sobre a atuação das comissões de heteroidentificação, é possível identificar o acionamento de racionalidades e lógicas que refutam o uso do fenótipo como critério exclusivo de acesso às cotas raciais?

ii) será que a trajetória de vida dos julgadores do TRF4 condiciona a fundamentação das decisões emitidas por esses agentes no que se refere à atuação das comissões de heteroidentificação?

Ainda no bojo de estruturação do empreendimento, foram eleitos os seguintes **objetivos específicos**:

i) caracterizar a discussão sobre ações afirmativas e heteroidentificação, destacando a relevância de abordar o entendimento do judiciário sobre o tema;

ii) problematizar, no contexto das decisões do TRF4 sobre heteroidentificação, como os(as) operadores(as) do poder judiciário performam os seus demarcadores sociopolíticos e os valores da política afirmativa para pessoas negra.

No tocante à **metodologia**, esta investigação adotou uma abordagem qualitativa e prosopográfica, com pesquisa do tipo descritivo, mediante estudo de caso e coleta de dados a partir das técnicas documental e bibliográfica, articulada com a leitura das atas e escuta das sessões de julgamento. Como objeto empírico, observou-se as decisões judiciais emitidas pelo TRF4 relativas à atuação das comissões de heteroidentificação das instituições submetidas à jurisdição desse tribunal (acórdãos, votos e decisões monocráticas). Para tanto, decidiu-se observar os posicionamentos dos julgadores do TRF4 (sujeitos da pesquisa), frente a um vasto arsenal de buscas: portal institucional do tribunal (com consulta a notícias, matérias, entrevistas, currículos institucionais, memoriais, etc), plataformas de agregação de dados acadêmicos e profissionais (Plataforma Lattes, Escavador e *Linkedin*), *Jus Navegandi* (repositório eletrônico de decisões judiciais e material jurídico, como artigos, resenhas, etc), redes sociais (*Facebook* e *Instagram*), Consultor Jurídico (portal eletrônico dedicado a artigos e matérias do mundo jurídico), *Youtube* (com pesquisa em canais que agregassem entrevistas, matérias

ou conteúdos com/sobre os sujeitos pesquisados) e *Google* (com livre busca pelos nomes dos atores pesquisados).

Ao diagramar os resultados, o inventário das decisões pesquisadas, dentro da janela de Agosto/2016 a Agosto/2021, registrou 30 decisões sobre comissões de heteroidentificação em concursos e/ou seleções públicas no TRF4, divididas entre acórdãos (79,3%) e decisões monocráticas (20,7%). Nessa amostra, foram catalogados 15 candidatos distintos, vinculados a 19 processos diferentes, referentes a 17 cargos em disputa, sendo 70,6% deles relativos ao poder judiciário e com o RS concentrando 70% das demandas levadas à apreciação do TRF4.

No tocante ao resultado do julgamento do pedido, verificou-se que 18 decisões foram improcedentes (60%); oito decisões foram procedentes (26,7%); e quatro decisões, parcialmente procedentes (13,3%).

Quanto ao posicionamento do TRF4 em relação ao parecer da comissão de heteroidentificação, identificou-se que em 16 vezes foi favorável (confirmando a decisão da comissão), 11 vezes foi contrário (anulando a decisão da comissão), duas vezes foi não aplicável (pois o pedido judicial não envolvia diretamente a atuação da comissão) e uma vez não explicitado (não se identificou na decisão o posicionamento do TRF4 quanto à atuação da comissão).

Ao catalogar os fundamentos das razões decisórias, detectou-se que as ordens de justificação das moralidades dos enunciados dos julgadores do TRF4 sobre heteroidentificação contemplam dois grandes eixos argumentativos: *teoria da autonomia/legitimidade da comissão* e *teoria da zona cinzenta/zona da dúvida razoável*.

O primeiro conjunto, *autonomia/legitimidade da comissão*, centra-se no entendimento de que a comissão é legítima e necessária para fins de fiscalização da política afirmativa, e que sua atuação está sedimentada na autonomia desse colegiado técnico. A ordem de fundamentação deste grupo engloba os eixos “*autodeclaração não é absoluta*”, “*prestígio à decisão da comissão*” e “*previsão no edital*”.

Já o segundo eixo, *zona cinzenta/zona da dúvida razoável*, levanta a hipótese de que havendo dúvida razoável quanto ao conteúdo da autodeclaração, a mesma deve prevalecer sobre o parecer da comissão de heteroidentificação. Tal perspectiva apresenta gradientes valorativos: *zona cinzenta administrativa* (dúvida para a

comissão diante do caso concreto na esfera administrativa), *zona cinzenta mitigada* (dúvida para o judiciário e que necessita ser corroborada pela apresentação de documentos comprobatórios) e *zona cinzenta pura* (basta que o judiciário tenha dúvida quanto ao conteúdo da autodeclaração para que seja derogado o parecer da comissão de heteroidentificação).

Nesse contexto, verificou-se que as ordens de justificação mobilizadas pelos julgadores do TRF4 ao emitir decisões sobre heteroidentificação encontram-se:

i) de um lado, estabelecidas por valores da democracia liberal (Estado de Democrático de Direito e garantias humanas universais), quando ancoram-se na premissa da *autonomia da comissão* e na *teoria zona cinzenta administrativa*. Uma vez que estas gramáticas buscam preservar a ideia do bom funcionamento do Estado e de suas instituições. E nessa linha, tendem a não se imiscuir no conteúdo do parecer da comissão de heteroidentificação, e tampouco discutir as denúncias do MSN;

ii) de outro lado, tensionadas por reflexos às políticas reparatórias oriundas das relações de identidade, quando estribadas pelas moralidades expressas na *teoria da zona cinzenta mitigada* e na *teoria da zona cinzenta pura*. Porquanto tais gramáticas, ao estabelecerem preceitos subsidiários à heteroidentificação (tais como ancestralidade, miscigenação, pertencimento político, complementação documental e outros meios), caminham no sentido de desconstituir a denúncia do MSN de combate às fraudes e que reclama pelo fenótipo como critério exclusivo de fiscalização da reserva de vagas para pessoas negras.

Deste modo compreende-se que foi verificada a hipótese específica de que nas decisões emitidas pelos julgadores do TRF4 sobre a atuação das comissões de heteroidentificação, é possível identificar o acionamento de racionalidades e lógicas que refutam o uso do fenótipo como critério exclusivo de acesso às cotas raciais. Dado que a gramática das ordens de justificação revelou a utilização pelos julgadores do TRF4 de critérios subsidiários de fiscalização da autodeclaração, notadamente nos eixos da *teoria da zona cinzenta mitigada* e na *teoria da zona cinzenta pura*.

Quanto ao grupo dos sujeitos pesquisados, este é formado por 11 atores, com 10 desembargadores e um juiz federal de 1ª instância convocado para atuar no tribunal, sendo cinco mulheres (todas desembargadoras federais) e seis homens

(cinco desembargadores federais e um juiz federal convocado para atuar no tribunal), todos lidos, a partir do limite do olhar, como pertencentes à população branca, o que identifica um perfil monocromático. Assim, no que afeta à prosopografia dos julgadores do TRF4, identificou-se regularidades, singularidades e ambivalências comportamentais, aglutinadas nos eixos educacional, profissional e político.

No eixo educacional, um *perfil etário mais amadurecido*, com alta concentração de formação *unicamente* na área jurídica [apenas um julgador possui graduação para além da área do direito - no caso, na área da educação]. Sendo que a maioria do grupo observado tornou-se bacharel em direito em instituições localizadas no RS (90%), e no tocante à rede de ensino, 55% são oriundos de universidades privadas e 45% de universidades públicas. Os dados também revelam que a graduação mais antiga data de 1972 e a mais recente ocorreu em 1993. Portanto, a evidência corrobora que o grupo concluiu a formação jurídica em período histórico anterior à ascensão da discussão sobre ações afirmativas para a população negra no Brasil, cuja implementação ganhou fôlego na virada do séc. XXI. O que, em certa medida, conflui com os estranhamentos no julgamento da matéria, dado o afastamento histórico-político com a pauta.

No eixo profissional, as trajetórias dos sujeitos pesquisados apresentam *oscilações e heterogeneidades*, com a peculiaridade de que antes do ingresso na magistratura, 55% dos julgadores havia passado pela advocacia (pública ou privada). Os achados também identificaram que, pelo menos, 45% dos julgadores da amostra ingressaram no cargo de juiz federal antes de decorridos três anos após a graduação em direito, referenciando o estatuto daquela época: o rápido acesso a carreiras jurídicas de Estado por um determinado perfil de atores, conduzindo à “conservação da ordem social por grupos dominantes” (ENGELMANN, 2005, p. 140).

E no eixo político, foi possível verificar a tendência política de, pelo menos, 55% do grupo, com a seguinte disposição: *i)* 03 (três) julgadores de centro-direita encontram-se alinhados à *teoria da autonomia da comissão* e *teoria da zona cinzenta administrativa*; *ii)* 02 (dois) julgadores alinhados ao campo progressista, que se dividem entre *teoria da zona cinzenta mitigada* e *teoria da autonomia da comissão*; *iii)* 01 (um) julgador alinhado à esquerda, que se fundamenta pela *teoria*

da *zona cinzenta pura*. No grupo dos julgadores sem posicionamento político identificado, constatou-se que três adotam como razão de decidir a *teoria da autonomia da comissão* e suas nuances (“*autodeclaração não é absoluta*”, “*prestígio à decisão da comissão*” e “*previsão no edital*”); ao passo que os outros dois julgadores referenciam a *teoria da zona cinzenta mitigada* e *teoria da zona cinzenta pura*.

Nesse contexto, foi possível inferir que a disposição político-jurídica dos julgadores do TRF4 não é o fator determinante para balizar suas moralidades nas decisões relativas à heteroidentificação. Dado que as singularidades e ambivalências comportamentais registradas reforçam o tensionamento acerca das especificidades do racismo brasileiro e a forma como o fator cor/raça se apresenta como precedente das disposições políticas. Inclusive para construir assincronias discursivas em debates que deveriam ter como premissa a garantia de não retrocesso em políticas reparatórias destinadas a corpos negros. Assim, em relação à outra hipótese específica desta investigação, de que a trajetória de vida dos julgadores do TRF4 condiciona a fundamentação das decisões emitidas por esses agentes no que se refere à atuação das comissões de heteroidentificação, entende-se que foram encontrados indícios de verificação, embora não tenha sido possível confirmá-la plenamente.

À vista de tais considerações, compreende-se que foi possível validar a **hipótese central** desta pesquisa, revestida na ideia de que as decisões do TRF4 sobre heteroidentificação que autorizam o preenchimento de cotas raciais por pessoas sem fenótipo negro traduzem epistemologias e moralidades específicas do racismo brasileiro. Dentro de um contexto em que a discriminação racial vigente no país opera a partir do demarcador da aparência (fenótipo), ao mesmo tempo em que seu caráter odioso é camuflado pela invisibilidade e apagamento dos seus efeitos deletérios (racismo velado), enquanto continua a reificar o “mito” da democracia racial e da mestiçagem a partir de narrativas que se ancoram na suposta ascendência afrodescendente para espoliar a reparação dos corpos negros.

Nesse horizonte, as decisões judiciais que permitem a indevida ocupação de cotas reservadas a pessoas negras contribuem para a lógica das ondas de revanche e contrafluxo às políticas afirmativas de caráter étnico-racial (*backlash* racial). E aqui concebe-se o *backlash* racial como um fenômeno racista de insurgência às ações

afirmativas, que tenta tonalizar as reivindicações reparatórias como prejudiciais às pessoas negras (sujeitos da política), o que traduz as peculiaridades epistemológicas do racismo vigente na sociedade brasileira.

Na dimensão de contribuições que esta pesquisa, minimamente, pode ofertar, foi possível conceber que as decisões emitidas pelo TRF4 sem aquilatar o impacto das fraudes frente à efetivação dessa política pública, possuem o condão de desvirtuar a essência e finalidade da própria instituição judicial. Uma vez que os tribunais possuem “o dever de enfrentar o racismo como ele se apresenta na realidade, sob pena de as instituições estatais desvirtuarem-se, tornando-se reprodutores conscientes ou involuntários de preconceito e discriminação” (RIOS, 2018, p. 251).

Tal circunstância emerge do **éthos jurisdicional**²⁰⁰, que a partir das dimensões referidas por Bourdieu (1998) e Merton (2013), pode ser assimilado como o conjunto de valores e costumes assentidos, familiarizados e reproduzidos pelos membros de determinada instituição ou comunidade, no caso, os julgadores do TRF4. Os quais, socializados a partir da lógica jurídica do *civil law* que separa fatos da norma, diante desse *éthos* de classe, possuem dificuldades de realizar o exercício hermenêutico de equalização dos anseios das ações afirmativas perante casos controversos em o que o litígio versa sobre a ocupação desta política oriunda da pedagogia do Movimento Negro brasileiro.

Como possíveis propostas e soluções para esse divórcio compreensivo, é altamente recomendável que o judiciário invista em formações com foco no letramento racial dos julgadores. Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível que os cursos de Direito operem alterações nos seus currículos, a fim de incluir disciplinas sobre relações étnico-raciais com a tonalidade de provocar outras lógicas de reflexão nos futuros operadores jurídicos, conforme propõem a Resolução CNE/CP 01/2004 e o Parecer CNE/CP 003/2004.

Especificamente em relação ao TRF4, diante da grande quantidade de litígios sobre o tema quando comparado com os outros tribunais regionais federais, desponta como produtor de rever o seu quadro e/ou se capacitar, mediante a busca de assessoria técnica, bem como incentivo à participação em processos de

²⁰⁰ Esta perspectiva foi lapidada ao longo da pesquisa de tese em trabalhos já publicados e que se encontram registrados nas referências.

formação continuada que forneçam elementos para o enfrentamento da temática de relações étnico-raciais, acaso tais práticas ainda não estejam em funcionamento no âmbito do tribunal. A proposição é acompanhada da partícula condicionante, pois, apesar dos apontamentos e sinais de alerta frente a determinados posicionamentos catalogados (a exemplo da *teoria cinzenta*), compreende-se que, ao longo dos anos da janela de pesquisa, houve empreendimento de esforço institucional para melhor examinar a questão das comissões de heteroidentificação, haja vista o emprego de citações da literatura especializada em algumas decisões.

E para além da formação dos juízes, também parece oportuno que as entidades promotoras dos concursos e seleções públicas avaliem suas práticas e invistam esforços na direção de:

i) refletir sobre os gargalos das bancas de heteroidentificação, na intencionalidade de enfrentar questões formativas, operacionais e estruturais no funcionamento das comissões, elementos estes que impactam sobre os desafios da motivação do parecer de heteroidentificação;

ii) confrontar os problemas nos textos dos editais: o que envolve a necessidade de também de prever a denúncia após a banca, assim como fazer agregar a fixação de critérios detalhados sobre a heteroidentificação (CESAR, 2023 p. 69). Dado que nas decisões catalogadas nesta pesquisa, de modo majoritário, não se registrou menções às recomendações, orientações, portarias e demais regulamentos de caráter infralegal que, a partir das reivindicações do MSN, consolidaram e respaldam o fenótipo como critério exclusivo de fiscalização da autodeclaração. Assim, ao vincular tais elementos oriundos da militância social ao texto dos editais, a estratégia consiste em burlar a atual retícula de mundo dos julgadores que continua a apartar os fatos da norma;

iii) constituir sistema integrado para registro, especificamente, dos indeferimentos, que permita, por exemplo, pensar em penalizações para quem insiste na autodeclaração após um ou dois indeferimentos. Já que a exclusão do certame não parece ser consenso, a citar os textos da Instrução Normativa n.º 23/2023/MGI e do PL 1.958/2021, que possibilitam a permanência dentro da ampla concorrência do candidato indeferido na heteroidentificação.

Ao fim, dentro dessa efervescência que apenas a mobilização coletiva é capaz de construir, torna-se pertinente intensificar, em diferentes níveis, os

movimentos de contato e diálogo com órgãos judiciais, de modo a tensioná-los acerca da relevância do papel desempenhado pelas comissões de heteroidentificação na fiscalização e efetivação da política de ações afirmativas destinadas à população negra. A exemplo da audiência pública de 2015 entre representantes do MNU e o MPF, que resultou *a posteriori* em recomendação nacional para que os membros de todo o Ministério Público dedicassem “especial atenção aos casos de fraude nos sistemas de cotas para acesso às universidades e cargos públicos – nos termos das Leis nºs 12.711/2012 e 12.990/2014” (BRASIL, 2016d). Articulação similar perante o poder judiciário pode produzir efeitos ainda mais potentes, especialmente se aliada ao prévio diálogo entre o Movimento Negro e os gestores de ações afirmativas.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio, Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, Cebrap, 43: 45-63, novembro 1995.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **PEC estabelece critérios para ingresso nas carreiras de juiz, promotor e delegado**. 11 jun. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/436402-PEC-ESTABELECE-CRITERIOS-PARA-INGRESSO-NAS-CARREIRAS-DE-JUIZ,-PROMOTOR-E-DELEGADO#:~:text=A%20C%C3%A2mara%20analisa%20a%20Proposta.da%20Pol%C3%ADcia%20Federal%20e%20Civil>. Acesso: 04 nov. 2024.

AGÊNCIA SENADO. **CCJ aprova aumento de idade mínima para ingresso em tribunais superiores e regionais**. 16 dez. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/16/ccj-aprova-aumento-de-idade-minima-para-ingresso-em-tribunais-superiores-e-regionais>. Acesso em 04 nov. 2024.

AGÊNCIA SENADO. **Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil**. 28 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em 26 fev. 2022.

AGUIAR, Ednilson. Candidatos brancos são acusados de fraudar cotas raciais na UFMT. *O Livre*, Cuiabá/MT, 08 fev. 2018. Disponível em: <https://olive.com.br/candidatos-brancos-sao-acusados-de-fraudar-cotas-raciais-na-ufmt>. Acesso em: 04 jun. 2021.

AMORIM, Felipe; Leandro, PRAZERES. UOL. **Dilma corta 8 ministérios e reduz 10% do salário dos ministros**. Brasília: 02 out. 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/10/02/dilma-anuncia-reforma-ministerial.htm>. Acesso em 27 fev. 2022.

ALONSO, Angela; MISCHÉ, Ann. Changing repertoires and partisan ambivalence in the new Brazilian Protests. **Bulletin of Latin American Research**, 16 de mar. 2016, pp. 1-16.

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

ALMEIDA, Miguel de. Pauta identitária afugenta eleitores. **O GLOBO**. 04 nov. 2024. Disponível em: <https://archive.ph/20241104124925/https://oglobo.globo.com/opiniao/miguel-de-almeida/coluna/2024/11/pauta-identitaria-afugenta-eleitores.ghtml#selection-3043.0-3043.36>. Acesso em: 04 nov. 2024.

ALVES, Marco Antonio Souza; ALKMIN, Gabriela Campos. A Política Identitária em Questão: Reflexões a Partir de Judith Butler e Achille Mbembe. **RDP**, Brasília,

Volume 18, n. 97, 632-659, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5049/pdf>. Acesso em: 04 nov. 2024.

ARAÚJO, Ailton Fernandes **Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010)**. 2015. 209 f - Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2015.

ARAÚJO, Janaína. **Novas regras da Lei de Cotas já estão em vigor**. AGÊNCIA SENADO. 14 nov. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2023/11/novas-regras-da-lei-de-cotas-ja-estao-em-vigor>. Acesso em: 07 nov. 2024.

ARROYO, Miguel. Movimentos sociais e direitos humanos. In: 34º Reunião Anual da ANPED, 02 a 05 de outubro de 2011, Natal. **Anais**. Natal: ANPED, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Identitarismo enfraquece capacidade política da esquerda. **Folha de São Paulo**. 24 jul. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2024/07/identitarismo-enfraquece-capacidade-politica-da-esquerda.shtml>. Acesso em: 04 nov. 2024.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO - ALESP. **A estrutura do Judiciário brasileiro**. 30 set. 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=265255>. Acesso em 10 jan. 2022.

BACHELARD, Gaston. Uma epistemologia histórica. In: **Epistemologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BACHUR, João Paulo. Para uma sociologia da resignificação. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 12, N.01, 2021 p. 263-295.

BAIRROS, Luiza. O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI). In: **FIPIR: Encontro do Brasil com a promoção da igualdade racial**. Antonio José Rollas de Brito (Org.), – São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2007, p.88.

BAIRROS, Luiza. In: **FIPIR: Encontro do Brasil com a promoção da igualdade racial**. Antonio José Rollas de Brito (Org.), – São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2007, p.41.

BARROS, Douglas Rodrigues. Crítica à crítica do identitarismo. **Blog Boi Tempo**. 1º out. 2024. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2024/10/01/critica-a-critica-do-identitarismo/>. Acesso em 04 nov. 2024.

BATISTA, Neusa Chaves; FIGUEIREDO, Hodo Apolinário Coutinho de. COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL PARA ACESSO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS. **Cadernos de Pesquisa** [online]. 2020, v. 50, n. 177, pp. 865-881. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053147264>. Epub 28 Out

2020. ISSN 1980-5314. <https://doi.org/10.1590/198053147264>. Acesso em: 05 Mar. 2022.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas. Qualidade, quantidade e interesses de conhecimento - Evitando confusões. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BELMONT, Jessica. Quanto você sabe sobre os afrodescendentes na América Latina? **EL PAÍS**. 15 jul. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/26/internacional/1561563872_895042.html. Acesso em 7 nov. 2024.

BENTO, Maria Aparecida. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: CARONE, I.; BENTO, M. A. S. (Orgs.). **Psicologia social do racismo – estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2002. pp. 25-58.

BENSUSAN, Hilan. O lugar da fala do lugar de fala: Sobre escuta e transversalidade. **Revista Ártemis**, vol. XXXII nº 1; jul-dez, 2021. pp. 378-400

BERNARDINO-COSTA, Joaze. A prece de Frantz Fanon: Oh, meu corpo, faça sempre de mim um homem que questiona! **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 3, pp. 504-521, jul./set. 2016.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; SANTOS, Sales Augusto dos.; SILVÉRIO, Valter Roberto. Relações raciais em perspectiva. **Revista Sociedade e Cultura** [online] Goiânia, v. 12, n. 2, p. 215-222, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/download/9110/6269>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. **Manual Metodológico para o Projeto de Pesquisa no Direito**. Pelotas: UFPel, 2019. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/direito/2019/10/04/manual-pesquisa/>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BOLTANSKI, Luc. Sociologia crítica ou sociologia da crítica. In: VANDENBERGHE, F.; VÉRAN, J. **Além do habitus**. Teoria social pós-bourdieuiana. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2016, pp.129-154.

BONILLA-SILVA, Eduardo. **Racism without racists: color-blind racism and the persistence of racial inequality in the United States**. Nova York: Routledge, 2006.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora. In: BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. (NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. Orgs.). Petrópolis - (RJ): Editora Vozes, 1998, pp. 39-64.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. 5ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 66-67.

BRAGA, Lúcio de Almeida. Capital Jurídico. **A quarta onda de acesso à justiça: você a percebe?** [Online] 04 jul. 2021. Disponível em: <https://www.revistacapitaljuridico.com.br/post/a-quarta-onda-de-acesso-%C3%A0-justi%C3%A7a-voc%C3%AA-a-percebe>. Acesso em 04 mar. 2022.

BRAFRIKA. **O que o termo "Coloured" significa e qual a sua história na África do Sul?** Disponível em: <https://brafrika.com.br/blogs/novidades/o-que-o-termo-coloured-significa-e-qual-a-sua-historia-na-africa-do-sul>. Acesso em 5 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.465, de 3 de Julho de 1968.** Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5465-3-julho-1968-358564-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 21 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.727, de 9 de janeiro de 1989.** Dispõe sobre a composição inicial dos Tribunais Regionais Federais e sua instalação, cria os respectivos quadros de pessoal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7727.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002.** Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.** Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.678.htm. Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Acesso em 19 nov. 2024. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF.** ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. Requerente: Partido Democratas - DEM. Interessado (a/s): Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília - CEPE/UnB, Reitor da Universidade de Brasília e Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília - CESPE/UnB. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342750/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-186-df>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.711, 29 de agosto de 2012b.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL. **Portaria Normativa n.º 18, de 15 de outubro de 2012c.** Ministério da Educação - MEC. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.990, 09 de junho de 2014.** Dispõe sobre a 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **RE 632853**, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23-04-2015a, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-125 DIVULG 26-06-2015 PUBLIC 29-06-2015 RTJ VOL-00235-01 PP-00249. **2015a.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incid>

[ente=3992645&numeroProcesso=632853&classeProcesso=RE&numeroTema=485](#). Acesso em: 02 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Nota Técnica nº 043, de 12 de agosto de 2015b**. Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas. Manifestação a propósito de várias consultas à SEPPIR quanto às questões referentes à Lei nº 12.990/2014. 2015b. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/manifestacaoseppir.pdf>. Acesso em 26 fev. de 2022.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **SEPPIR –PROMOVENDO A IGUALDADE RACIAL Para Um Brasil Sem Racismo**. Organizadoras: Katia Regina da Costa Santos e Edileuza Penha de Souza. 1ª Edição Brasília, 2016a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016b**. Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21520493/do1-2016-05-12-portaria-normativa-n-13-de-11-de-maio-de-2016-21520473. Acesso em: 14 Nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. **Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de 2016c**. 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 junho de 2014. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23376081/do1-2016-08-02-orientacao-normativa-n-3-de-1-de-agosto-de-2016-23375906. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação nº 41, de 05 de setembro de 2016d**. Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4343/&highlight=WyJjb3RhcyIsIix1MDBIOXRuaWNvLXJhY2lhaXMiLCJ2ZXN0aWJ1bGFyZXMiLCJjb25jdXJzb3MiLCJwXHUwMGZhYmxpY29zliwiY290YXMgXHUwMGU5dG5pY28tcmFjaWFpcyIsImNvbW1cnNvcyBwXHUwMGZhYmxpY29zliI0>. Acesso em 26 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Conheça melhor o trabalho da SEPPIR**. Brasília, 16 de janeiro de 2017a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/conheca-melhor-o-trabalho-da-seppir>. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS EM

CONCURSOS PÚBLICOS. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N° 12.990/2014. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Requerente(s): Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. Intimado (a/s): Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Roberto Barroso, 12 de maio de 2017b.

Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/873790370/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-41-df-distrito-federal-0000833-7020161000000>. Acesso em 25 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas. **Portaria Normativa nº 04, de 04 de abril de 2018a.**

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 nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

Disponível em:

http://www.lex.com.br/legis_27634767_PORTARIA_NORMATIVA_N_4_DE_6_DE_ABRIL_DE_2018.aspx. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros.** Brasília: CNJ, 2018b. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/113#:~:text=Cita%C3%A7%C3%A3o%3A,Perfil%20Sociodemogr%C3%A1fico%20dos%20Magistrados%20Brasileiros>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Você sabe o que é acórdão? O Glossário esclarece.** 14 jul. 2021a. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Julho/voce-sabe-o-que-e-acordao-o-glossario-esclarece>. Acesso em: 22 fev. 2022

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça [1ª Turma]. **Recurso em Mandado de Segurança nº 60668** - RS (2019/0114325-4). PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE. SISTEMA DE COTAS. AUTODECLARAÇÃO. CONSTITUIÇÃO POSTERIOR DE COMISSÃO PARA A AVALIAÇÃO DO PERTENCIMENTO RACIAL DOS CANDIDATOS. EXPRESSA PREVISÃO EDITALÍCIA. INDEFERIMENTO DA INSCRIÇÃO PARA CONCORRER ÀS VAGAS DESTINADAS AOS NEGROS E PARDOS. DECISÃO FUNDAMENTADA. LEGALIDADE DO ATO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. Recorrente: Deisi Tiefensee. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, 24 de agosto de 2021b.

Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=134139178®istro_numero=201901143254&peticao_numero=-1&publicacao_data=20210830&formato=PDF. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 3. 317, 27 de setembro de 2021c.** Altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, para dispor sobre as comissões de heteroidentificação, na forma que especifica. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2103676. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.226, de 20 de outubro de 2021d**. Dispõe sobre a criação do Tribunal Regional Federal da 6ª Região e altera a Lei nº 11.798, de 29 de outubro de 2008, para modificar a composição do Conselho da Justiça Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14226.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.226%2C%20DE%2020%20DE%20OUTUBRO%20DE%2021&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do,do%20Conselho%20da%20Justi%C3%A7a%20Federal. Acesso em: 16 mar. 2022

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.075, de 6 de dezembro de 2021e**. Altera a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, para dispor sobre o Programa Universidade para Todos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1075.htm#art1. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. **Portaria n.º 14.635, de 14 de dezembro de 2021f**. Altera a Portaria Normativa SGP/MP nº 4, de 6 de abril de 2018, que 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 nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sgp/sedgg/me-n-14.635-de-14-de-dezembro-de-2021-367471056>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Federal n.º 14.350, de 25 de maio de 2022**. Altera as Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, para aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (Prouni). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14350.htm#art1. Acesso em: Acesso em: 07 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.443, de 21 de março de 2023a**. Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.443-de-21-de-marco-de-2023-471873644>. Acesso em: 05 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Instrução Normativa n.º 23, de 25 de julho de 2023b**. Disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos, na forma da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e reserva vagas para pessoas negras nos processos seletivos para a contratação por tempo determinado de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.lex.com.br/instrucao-normativa-mgi-no-23-de-25-de-julho-de-2023/>. Acesso em: 31 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.723, de 13 de novembro de 2023c**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm. Acesso em: 07 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.759, de 21 de dezembro de 2023d**. Declara feriado nacional o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14759.htm. Acesso em: 07 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **ADI 7654 MC-Ref**, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 17-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-06-2024 PUBLIC 26-06-2024.

BRINGEL, Breno. Crisis política y polarización en Brasil: de las protestas de 2013 al golpe de 2016. In: **Protesta e indignación global: Los movimientos sociales en el nuevo orden mundial** / Breno Bringel... [et al.]; editado por Breno Bringel; Geoffrey Pleyers - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2017.

BRINGEL, Breno. **Latinoamérica21. A polarização sistêmica**. 29 dez. 2019. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/a-polarizacao-sistemica/>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo: Metodologia da pesquisa na sociologia**. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Vozes: Petrópolis, 1999.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Politeia, 2019.

BUSSI, Simone Loncarovich. SISTEMA COMMON LAW E CIVIL LAW: APROXIMAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 7, p. 1476-1498, out/2019.

CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro. Qual capacidade crítica? Relendo Luc Boltanski à luz de Margaret Archer. **Sociedade e Estado**, [S. l.], v. 31, n. 3, p. 719–740, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6169>. Acesso em: 06 jun. 2021.

CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro. Racismo em três dimensões. Uma abordagem realista-crítica, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 32, núm.

95, 2017, pp. 1-19 Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais São Paulo, Brasil.

CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro. O fim do identitarismo. **Nexo Jornal**. 02 out. 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/o-fim-do-identitarismo>. Acesso em: 04 nov. 2024.

CAETANO, Lázaro Danilo de Araújo. **Ativismo institucional em torno dos instrumentos de ação pública**: os critérios de inclusão racial no serviço público federal. 2017. 87f. Monografia (Bacharel em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CARDOSO, Lourenço. Branquitude acrílica e crítica: A supremacia racial e o branco anti-racista. **Rev.latinoam.cienc.soc.niñez juv**, v. 8, n. 1, pp. 607-630, Jan. 2010. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2010000100028. Acesso em: 20 out. 2019.

CNN BRASIL. **‘Interesses identitários não representam o interesse nacional’, diz Ciro Gomes**. 24 mai. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ciro-gomes-fala-sobre-sergio-moro-jair-bolsonar-o-lula-e-eleicoes-de-2018/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

CNN BRASIL. **O que foi a Operação Lava Jato**. 19 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/o-que-foi-a-operacao-lava-jato/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

CASANOVA, Pablo González. Quando falamos de democracia, do que falamos? In: **Exploração, colonialismo e luta pela democracia na América Latina**. Pablo González Casanova. Trad. Ana Carla Lacerda. Intr. Marcos Roitman. Petrópolis, RJ: Vozes: Rio de Janeiro: LPP: Buenos Aires: CLACSO, 2002.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CESAR, Layla Jorge Teixeira. Judicialização em concursos públicos a partir da Lei nº 12.990/2014. Produção de dados e conhecimento estratégico na tomada de decisão da Gestão Governamental. Brasília/DF, ENAP: 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7819>. Acesso em: 27 dez. 2023.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHUEIRI, Vera Karam de; MACEDO, José Artur de Castillo. Teorias constitucionais progressistas, backlash e vaquejada. Sequência (Florianópolis), n. 80, p. 123-150, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2018v39n80p123>. Acesso em: 28 fev. 2022.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Diagnóstico Étnico-Racial no Poder Judiciário**. Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023.

CINTRA, Antonio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 155.

CODATO, Adriano. **Elites e instituições no Brasil**: uma análise contextual do Estado Novo. 2008. 441 f. - Tese de doutorado (Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, 2008. Disponível em: <https://www.monografias.com/pt/trabalhos914/elites-instituicoes-brasil/elites-instituicoes-brasil.shtml>. Acesso em: 28 fev. 2022.

COOPER, Melinda. **Family values**: Between neoliberalism and the new social conservatism. New York: Zone Books, 2017.

CORRÊA, Diogo; DIAS, Rodrigo. Crítica e momentos críticos: *De la justification* e a guinada pragmática na sociologia francesa. **Mana**, vol.22, n.1, 2016, pp.67-99.

COSTA, Ricardo Dias da. **A Lei 12.711/2012 e os Cursos de Graduação em Turismo da UFMG, UFOP e UFRRJ** – Similaridades, Singularidades e Desafios no Processo de Consolidação. 2019, 218 f. Tese (Doutorado em Educação) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu, 2019.

COSTA MOROSINI, Marília. Estado de conhecimento e questões do campo científico. *Educação* [en linea]. 40(1), 101-116, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117132892008>. Acesso em: 29 nov. 2021.

COSTA MOROSINI, Marília; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, 5(2), 154-164, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/2179-8435.2014.2.18875>. Acesso em: 29 nov. 2021.

COVER, Robert. Nomos e narração. **ANAMORPHOSIS - Revista Internacional de Direito e Literatura**. Trad. Luis Rosenfield. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 187-268, dez. 2016. ISSN 2446-8088. Disponível em: <http://rdi.org.br/seer/index.php/anamps/article/view/299>. Acesso em: 01 mar. 2022.

DIAS, Gleidson Renato Martins. **CONSIDERAÇÕES À PORTARIA NORMATIVA Nº4 DE 6 ABRIL DE 2018 DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**. In: Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Dias, Gleidson Renato Martins e Faber Tavares Junior, Paulo Roberto (Org.). Canoas: IFRS campus Canoas, 2018, pp. 142-175.

DF (Distrito Federal). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Decisão monocrática x decisão colegiada. 2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/decisao-monocratica-x-decisao-colegiada>. Acesso em: 22 fev. 2022

DORLIN, Elsa. **Autodefesa: uma filosofia da violência**. Trad. Jamille Pinheiro Dias, Raquel Camargo. [online]: Ed. Ubu, Edição do Kindle, 2020.

ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do "movimento de acesso à justiça"**: Epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce, [et al]. (orgs). Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999, pp. 61-76.

ENAP (Escola Nacional da Administração Pública). **A dinâmica dos cargos de confiança no governo Federal entre 2000 - 2018**. 18 abr. 2019. Disponível em: <https://infogov.enap.gov.br/datastories/cargos-confianca>. Acesso em: 07 nov. 2024.

ENAP (Escola Nacional da Administração Pública). **Relatório de Pesquisa e Avaliação Sobre Políticas Públicas - Entrevistas**. Brasília/DF: ENAP: 2021.

ENGELMANN, Fabiano. Ensino Jurídico e Legitimação de Definições do Direito: Elementos para uma sociologia da expansão da pós-graduação em direito no Rio Grande do Sul. **Campos - Revista de Antropologia**, [S.l.], v. 6, p. 139-161, dec. 2005. ISSN 2317-6830. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/campos/article/view/4510>. Acesso em: 06 jun. 2021.

ESTANISLAU, Bárbara; GOMOR, Eduardo; NAIME, Jéssica. **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas**. Brasília: ENAP, 2015.

ÉTNICO-RACIAIS, GT21 – Educação e Relações. Carta de Campo Grande-MS. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, [S.l.], v. 11, n. 29, ago. 2019. ISSN 2177-2770. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/758>. Acesso em: 03 jun. 2021.

FAGUNDES, Isabela Perucci Esteves. **Heteroidentificação racial para concursos públicos de professores/as na Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP**. 2020. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2019.

FALUDI, Susan. **Backlash: o contra-ataque na guerra não declarada contra as mulheres**. Trad. Mario Fondelli. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

FANON, Frantz. **Os Condenados da Terra**. Trad. José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FANON, Frantz. **Peles Negras, Máscaras Brancas**. Trad. Renato Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FANON, Frantz. Racismo e cultura. In: SANCHES, Manuela Ribeiro (org.). **Malhas que os impérios tecem: textos anticoloniais, contextos pós-coloniais**. Lisboa: Edições 70, 2012, pp. 273-286.

FAUSTINO, Deivison Mendes. **Por que Fanon, por que agora? Frantz Fanon e os fanonismos no Brasil**. 2015. 260 f. São Paulo: UFSCAR, Tese (Doutorado em

Sociologia). Universidade Federal de São Carlos. 2015. Cap. 3 – Frantz Fanon e os fanonismos no Brasil, pp. 120-220.

FELIPE, Delton Aparecido. A presença negra na história do Paraná (Brasil): a memória entre o esquecimento e a lembrança. **REHIST - Revista de História da UEG**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 156–171, 2018. Disponível em: [//www.revista.ueg.br/index.php/revistahistoria/article/view/7436](http://www.revista.ueg.br/index.php/revistahistoria/article/view/7436). Acesso em: 07 nov. 2024.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica; VENTURINI, Anna. Ação afirmativa hoje. In: **Ação afirmativa: conceito, história e debates** [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 91-104.

FERREIRA, Gianmarco Loures. **Sub-representação legal nas ações afirmativas: a lei de cotas nos concursos públicos**. 2016. 222f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FIGUEIREDO, Ângela; GROSGOUEL, Ramón. Racismo à brasileira ou racismo sem racistas: colonialidade do poder e a negação do racismo no espaço universitário. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 12, n. 2, jul./dez. 2009, p. 223-234.

FITZPATRICK, Peter. Racism and the Innocence of Law. In: **Journal of Law and Society**, vol. 14, no. 1, [Cardiff University, Wiley], 1987, pp. 119–132.

FOLLMANN, José Ivo; PINHEIRO, Adevanir Aparecida. A categoria raça nas Ciências Sociais: revisitando alguns processos políticos, sociais e culturais na história do Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 49, n. 1, pp. 26-29, jan./abr. 2013. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, Brasil.

FONASEFE (Fórum das Entidades Nacionais dos Servidores Públicos Federais). **Servidoras negras recebem 33% a menos que servidores brancos e ocupam apenas 1% dos altos cargos do funcionalismo federal**. 22 jul. 2024. <https://fonasefe.org/servidoras-negras-recebem-33-a-menos-que-servidores-brancos-e-ocupam-1-dos-altos-cargos-do-funcionalismo-federal-2/#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20IBGE,for%C3%A7a%20de%20trabalho%20nesse%20n%C3%ADvel>.

Acesso em: 1º out. 2024.

FONTOURA, Maria Conceição Lopes. Tirando a vovó e o vovô do armário. In: **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Dias, Gleidson Renato Martins e Faber Tavares Junior, Paulo Roberto (Org.). Canoas: IFRS Campus Canoas, 2018, pp. 107-140

FORST, Rainer. **Justificação e crítica: Perspectivas de uma teoria crítica da política**. Trad. Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019.

FREITAS, Évellyn Thaís Peixoto de. **“O filho que ninguém quer?”: o processo da implementação da comissão de heteroidentificação na UFMT no contexto das**

relações étnico-raciais brasileiras. 2021. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Cuiabá, 2021.

FREITAS, Matheus; SARMENTO, Rayza. As falas sobre a fraude: análise das notícias sobre casos de fraudes nas cotas raciais em universidades em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* [online]. 2020, v. 101, n. 258, pp. 271-294. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.101i258.4262>. Epub 16 Out 2020. ISSN 2176-6681. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.101i258.4262>. Acesso em: 05 mar. 2022.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Brasil de fato. **Brasil: a violência do mercado e do Estado como signos da sociabilidade**. 31 ago. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/08/31/artigo-brasil-a-violencia-do-mercado-e-do-estado-como-signos-da-sociabilidade>. Acesso em: 09 dez. 2021.

GADAMER, Hans Georg. Esboços dos Fundamentos de uma hermenêutica. In: **O problema da consciência histórica**. Organizador: Pierre Fruchon; Tradução: Paulo Duque Estrada. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

GEMAA. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. **Ações Afirmativas**. Disponível em: <https://gemaa.iesp.uerj.br/africa-do-sul/>. Acesso em 7 nov. 2024.

GENTILI, Pablo. Hablemos del golpe en Brasil, hijo. In: **Golpe en Brasil**. Genealogía de una farsa. Pablo Gentili (Editor). Buenos Aires: CLACSO, 2016, pp. 75-88.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GÓIS, João Bôsko Hora. Novos, antigos e diferentes *backlashes*. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 32, p. 401–409, 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8644914>. Acesso em: 2 mar. 2022.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, S. A. (Org.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Sales Augusto dos Santos (Organizador). Brasília: Ministério da Educação, UNESCO, 2005, p. 46-82.

GOMES, Judit da Silva. Disputas por modos de reconhecimento em políticas afirmativas no Ensino Superior brasileiro. **Campos - Revista de Antropologia**, [S.l.],

v. 22, n. 1, p. 111-134, jun. 2021. ISSN 2317-6830. Disponível em:
<https://revistas.ufpr.br/campos/article/view/74201>. Acesso em: 05 mar. 2022.

GOMES, Nilma Lino. Educação e Relações Raciais: Refletindo sobre Algumas Estratégias de Atuação. In: MUNANGA, Kabenguele (org.). **Superando o racismo na escola**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. pp. 143-154.

GOMES, Nilma Lino. **O Movimento Negro Educador**: Saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

GOMES, Mara Beatriz Nunes. **FURG e UFPel**: uma cartografia sobre a repercussão da perspectiva institucional na execução da Lei Federal nº 12.990/2014. 2020. 197 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2020.

GOMES, Mara Beatriz Nunes.; SPOLLE, Marcus Vinicius. Mapeando as assimetrias na execução da Lei Federal 12.990/2014. **Revista Contraponto**, [S. l.], v. 7, n. 2, 2020. Disponível em:
 <<https://seer.ufrgs.br/index.php/contraponto/article/view/108847>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

GOMES, Wilson. Dois problemas democráticos da política identitária. **CULT**. 21 de jan. 2022. Disponível em:
<https://revistacult.uol.com.br/home/dois-problemas-democraticos-da-politica-identitaria/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

GONÇALVES E SILVA, Petronilha Beatriz. Aprender, ensinar e relações étnico raciais no Brasil. **Educação**, ano XXX, n. 3 (63), pp. 489-506, set./dez. 2007.

GROSFOGUEL, Ramón y (2016), "A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo / sexismo epistêmico e os quatro genocídios / epistemicídios do longo século XVI." **Sociedade e Estado**, vol. 31, núm.1, pp.25-49 Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=339945647003>. Acesso: 06 Jun. 2021.

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

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Acesso de negros às universidades públicas. **Cadernos de Pesquisa**, n.118, pp. 247-268, 2003. Disponível:
 <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742003000100010>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Uma recepção de fanon no Brasil e a identidade negra. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 81, pp. 99-114, jul. 2008.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hCtXck4t486NdxM9j9NrbqC/?lang=pt>. Acesso em: 1º ago. 2019.

GUIMARÃES, N. A.; ANDRADA, A. C.; PICANÇO, M. F. (2021). Transitando entre universidade e trabalho: trajetórias desiguais e políticas afirmativas. **Cadernos De Pesquisa**, 49(172), 284–310. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/6216>. Acesso em 14 dez. 2021.

GUSMÃO, José Lucas de Omena; PALMEIRA, Lana Lisiêr de Lima; LIMA, Walter Matias. A hermenêutica filosófica de Gadamer e sua contribuição para o cenário educacional. **Filos. e Educ.**, Campinas, SP, v.10, n.2, p.379-405, maio./ago. 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HESSE, Barnor. **Discourse on Institutional Racism: the genealogy of a concept**, in Ian Law, Deborah Phillips and Laura Turney (eds.), *Institutional Racism in Higher Education*, Stoke on Trent: Trentham Books, 2004, pp. 131-147.

HOLTON, Graham E. L. 'Moral do mercado': quando os direitos humanos cobrem a economia neoliberal. Traduzido por Luciana Cristina Ruy. Rádio Peão Brasil. 08 set. 2021. Disponível em: <https://radiopeaobrasil.com.br/moral-do-mercado-quando-os-direitos-humanos-cobre-m-a-economia-neoliberal/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

IBARRA, Elizabeth Ruano. Ações afirmativas no ensino superior público latino-americano. **UnB Notícias**. Disponível em: <https://noticias.unb.br/artigos-main/5916-acoes-afirmativas-no-ensino-superior-publico-latinoamericano>. Acesso em 7 nov. 2024.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo 2022: pela primeira vez, desde 1991, a maior parte da população do Brasil se declara parda**. 22 dz. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>. Acesso em 7 nov. 2024.

JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9164>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M.A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3ª Ed. Ver. E ampl. São Paulo: Atlas, 1993.

LEITE, Ilka Boaventura. **Descendentes de Africanos em Santa Catarina: invisibilidade histórica e segregação**. In: Textos e Debates. Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas. Ano 1, Florianópolis: UFSC, 1991.

LEITE, Kalinga Gonçalves. **O desafio da confirmação da autodeclaração na política de reserva de vagas para acesso ao ensino superior**. 2020, 112 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2020.

LEITE, Lucas Loureiro. **Ações Afirmativas Para Negros na Universidade Pública na Contemporaneidade**: debates sobre identidades raciais a partir das denúncias de fraude nas cotas. 2020. 212 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2020.

LOANGO, Anny Ocoró; SILVA, Paulo Vinicius Baptista da. (2022). IGUALDADE RACIAL E AÇÕES AFIRMATIVAS NA ARGENTINA E BRASIL. **Educação & Sociedade**, 43, e264465. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/CgRTS9W8tLdXJPfWXQPNkcF/#>. Acesso em: 23 abr. 2024.

LIMA, George Marmelstein. **Efeito *backlash* da jurisdição constitucional**: reações políticas à atuação judicial [online]. 2015. Disponível em: <https://direitosfundamentais.net/2015/09/05/efeito-backlash-da-jurisdicao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

LIMA, Danilo Rosa de. Fraude nas Cotas: a culpa é de quem? **Alma preta**. 2016. Disponível em: <https://almapreta.com/sessao/quilombo/fraude-nas-cotas-a-culpa-e-de-quem>. Acesso em: 03 jun. 2021.

LIPPOLD, Walter Günther Rodrigues. A África de Fanon: a atualidade de um pensamento libertário. In: MACEDO, José Rivair. **O pensamento africano no século XX**. 1.ed. S. Paulo: Outras Expressões, 2016, pp. 199-228.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOBATO, A.; GONÇALVES LEITE, K. O Estatuto da Igualdade Racial frente às Políticas Afirmativas Etnico-Raciais: uma discussão acerca da judicialização da política da reserva de vagas. **Direito.UnB - Revista de Direito da Universidade de Brasília**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 23–46, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/35857>. Acesso em: 05 mar. 2022.

LÖWY, Michel. Brasil: el golpe de Estado. In: **Golpe en Brasil**. Genealogía de una farsa. Pablo Gentili (Editor). Buenos Aires: CLACSO, 2016, pp. 95-97.

MACHADO, Leandro; SERNA, Ricardo. 'Roubou, fez... e enfim foi preso', promotor relembra estratégias de Maluf para se safar da Justiça. **BBC News Brasil**. 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42361459>. Acesso em: 03 nov. 2024.

MACPHERSON, Lord. **The Stephen Lawrence Inquiry**, Cm 4262, London: Stationery Office, 1999.

MAIA, Tatiana Vargas. A falsa dicotomia entre pautas identitárias e economia. **EL PAÍS**. 08 nov. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/06/opinion/1541544431_898684.html. Acesso em: 04 nov. 2024.

MAIA, Amanda. Resenha de Nas ruínas do Neoliberalismo: a ascensão política antidemocrática no ocidente. **Revista de Ciências Sociais**: Fortaleza, v. 52, n. 2, jul./out., 2021, p. 455–465.

MAIA, Gretha Leite. **Os desafios da criação de cotas para pretos, pardos e indígenas (ppi) nas universidades brasileiras**. Contexto & Educação, Editora Unijuí, Ano 36, nº 115, Set./Dez. 2021, p. 10-27.

MATTAR, Fauze Najeb. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005. v. 1, pp. 85.

MBEMBE, Achile. **A universalidade de Frantz Fanon**. Cidade do Cabo (África do Sul), 2 de Setembro de 2011. Este artigo é o prefácio do livro de Frantz Fanon *Œuvres*, publicado pela La Découverte em outubro de 2011, em homenagem do quinquagésimo aniversário da morte de Frantz Fanon.

MBEMBE, Achile. Entrevista com Achille Mbembe. Entrevista concedida a Joseph Confavreux. Trad. Ana Cláudia Holanda. *Pandemia Crítica* 138. 06 dz. 2023. Disponível em: https://issuu.com/n-1publications/docs/pandemia_cr_tica_138. Acesso em: 4 nov. 2024.

MEDEIROS, Priscila Martins. **Raça e Estado democrático**: o debate sociojurídico acerca das políticas de ação afirmativa no Brasil. 2009. 148 F. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2009.

MEIER, Kenneth J.; WRINKLE, Robert D.; POLINARD, J. L. Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. **The Journal of Politics**, v. 61, n. 4, p. 1025-1039, nov. 1999.

MERTON, Robert. A ciência e a estrutura social democrática. *In: Ensaios de sociologia da ciência*. São Paulo: Editora 34, 2013 [1973], p.181-198. (2013)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Operação Lava-Jato**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato>. Acesso em: 07 nov. 2024.

MIRANDA, A. P. M. de, SOUZA, R. R. de.; ALMEIDA, R. R. de. (2020). “Eu escrevo o quê, professor (a)?”: notas sobre os sentidos da classificação racial (auto e hetero) em políticas de ações afirmativas. **Revista De Antropologia**, 63(3), e178854. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/178854#:~:text=O%20artigo%20pretende%20problematizar%20como,inseguran%C3%A7a%20jur%C3%ADdica%20na%20a%20valia%C3%A7%C3%B5es%20dos%20E2%80%9C>. Acesso em: 05 mar. 2022.

MIRANDA, José da Cruz Bispo de; SOUSA, Elio Ferreira de; SOUSA, Hyara Ketley de Oliveira. COTAS PARA NEGROS NO ENSINO SUPERIOR NO PIAUÍ (2008-2020): AÇÕES E PERSPECTIVAS NA ATUAL CONJUNTURA BRASILEIRA. **South American Journal of Basic Education, Technical and Technological**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 940–959, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/SAJEBTT/article/view/4466>. Acesso em: 5 mar. 2022.

MOCELIN, Cassia Engres; MARTINAZZO, Celso José. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS E O SERVIÇO SOCIAL: REFLEXÕES A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE SEU ARCABOUÇO LEGAL. **Salão do Conhecimento**, [S. l.], v. 3, n. 3, 2017. 2017. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/7770>. Acesso em: 07 nov. 2024.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

MONTEIRO, Lilian Alfaia; MUNHOZ, Daniella; BERTHOLINI, Frederico. Bachelard e a Epistemologia Histórica: uma vivência sobre a formação do espírito científico. *In*: Encontro da ANPAD, XXXIV, 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: [S.l.], 2012, p. 1-14.

MORI, Letícia. 96% homens, 48% pardos, 30% sem julgamento: o perfil dos presos no Brasil. **BBC News Brasil**. 17 out. 2024. Disponível: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0k4nmd3e2xo#:~:text=Os%20homens%20presos%20s%C3%A3o%20mais,do%201%C2%BA%20semestre%20de%202024>. Acesso em: 07 nov. 2024.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. **Sociedade e Cultura**, v. 4, n. 2, pp. 31-43, jul./dez. 2001.

MUNANGA, Kabengele. Teoria social e relações raciais no Brasil contemporâneo. **Cadernos Penesb**, Niterói, n. 12, p. 169-203, 2010.

MUNANGA, Kabengele. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. “**Racismo é dupla morte**”, diz Kabengele Munanga. 06 out. 2016. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/racismo-causa-dupla-morte-munanga#:~:text=Para%20Munanga%2C%20o%20racismo%20no,tamb%C3%A9m%20da%20consci%C3%Ancia%20do%20negro>. Acesso em 03 nov. 2024.

NEVES, Gabriela Angelo; SILVA, Samira Ribeiro da ; RANGEL, Tauã Lima Verdan Rangel. As ondas renovatórias do italiano Mauro Cappelletti como conjunto proposto a efetivar o acesso à justiça dentro do sistema jurídico brasileiro. **Âmbito Jurídico**. 1º set. 2016. Disponível em:

<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/as-ondas-renovatorias-do-italiano-mauro-cappelletti-como-conjunto-proposto-a-efetivar-o-acesso-a-justica-dentro-do-sistema-juridico-brasileiro/>. Acesso em: 04 dez. 2020.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo soc.**, v. 19, n. 1, pp. 287-308, Jun. 2007.

NUNES, Georgina Helena Lima. Autodeclarações e Comissões: Responsabilidade Procedimental dos/as Gestores/as de Ações Afirmativas. In: **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Dias, Gleidson Renato Martins e Faber Tavares Junior, Paulo Roberto (Org.). Canoas: IFRS campus Canoas, 2018, pp. 11-30.

NUNES, Georgina Helena Lima; SANTOS, Sales Augusto dos. Sistema de cotas, fraudes e hiper-racismo em Brasil. **Revista Mexicana de Sociologia**, [S.l.], v. 81, n. 3, mai. 2019. ISSN 2594-0651. Disponível em:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032019000300637&script=sci_artt_ext. Acesso em: 08 jun. 2020.

NUNES, Georgina Helena Lima; ROCHA, Luís Félix de Barros Vieira; GOMES, Mara Beatriz Nunes; SILVA, Renan Cardozo Gomes da; BARRIOS, Simone Teixeira. Domicílio eleitoral e território: o acesso a direitos políticos para povos e comunidades tradicionais. In: **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático I: direitos políticos e temas correlatos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021, 125-166.

OLIVEIRA, Zélia Maria Freire de; BRAGANÇA, Maria das Graças Viana. Ações afirmativas: soluções ou problemas? **Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, Campo Grande, MS, v.15, n.29, p.148-163, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, Flaubert Mesquita de. **Pseudo: uma análise sociocognitiva sobre insinceridades, mentiras e crimes de fraude**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, 2013. 328 p.

OLIVEIRA, Dennis de. Revista Fórum. **Mesmo com Nilma Gomes ministra da Cidadania, extinção da Seppir é retrocesso**. 02 out. 2015. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/blogs/quilombo/2015/10/2/mesmo-com-nilma-gomes-mini-stra-da-cidadania-extino-da-seppir-retrocesso-29275.html>. Acesso em: 27 fev. 2022.

OLIVEIRA, Bruno Correa. A “BANCADA DA FAMÍLIA”: UMA ANÁLISE DO POSICIONAMENTO EM VOTAÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 2016 E 2018. *Revista NEP - Núcleo De Estudos Paranaenses Da UFPR*, 4(1),

281–292. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/nep.v4i1.60227>. Acesso em 07 nov. 2024.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. Genealogias Políticas do Judiciário. **Revista NEP - Núcleo de Estudos Paranaenses**. V. 4, N. 1, 2018, pp. 317-330. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/nep/issue/view/2559/showToc>. Acesso em: 06 jun. 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Corrêa Garcia Pereira de. **O Ingresso de negros/as nos cursos de graduação nas universidades federais do Brasil: análise da implantação das comissões de heteroidentificação**. 2019. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE. **Ipea**, nov. 2003.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **A Mobilidade Social dos Negros Brasileiros**. Brasília: Ipea, 2004. (Texto para discussão n. 1033).

O SUL É MEU PAÍS. **Carta de princípios**. Disponível em: <https://osuleomeupais.org/carta-de-principios/>. Acesso em: 06 nov. 2024 .

PACE, Ângela Ferreira. **O papel das comissões de heteroidentificação como mecanismo efetivo de seleção de negros aos cargos das universidades públicas federais**. 2019. 289 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação e Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu, RJ, 2019.

PALMA, Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira da. **Educação, democracia e inclusão racial: análise da efetividade da lei de cotas para negros em concursos docentes de universidades federais**. 2019. 335 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

PEREIRA, Ilídio Medina. O discurso sobre a política de cotas raciais no jornalismo online. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, X(3): 173-182, set/dez 2008.

PEREIRA, Fernando Marcelino; OLIVEIRA, Marcus Roberto de. **REVISTA NEP** (Núcleo de Estudos Paranaenses), Curitiba, v.3, n.1, p. 238-267, maio 2017.

PEREIRA, Aline de Carvalho. **Ações afirmativas na educação profissional técnica de ensino médio: um estudo de caso com jovens estudantes cotistas**. 2020. 168 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Alfenas, Alfenas/MG, 2020.

PESTANA. Maurício. **Ações afirmativas e cotas raciais nos serviços públicos do município de São Paulo: dois anos**. / Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial da Prefeitura de São Paulo; Org. Marcilene Garcia de Souza. São Paulo: SMPir, 2016, p. 11.

PIMENTEL, Mariana Barsaglia. Backlash às decisões do Supremo Tribunal Federal sobre união homoafetiva. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 54, n. 214, p. 189-202, abr./

jun. 2017. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p189. Acesso em: 04 jan. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas e Direitos Humanos. **Revista USP**, n. 69, mar./mai. 2006. Disponível em:

www.periodicos.usp.br/revusp/article/download/13511/15329. Acesso em: 11 nov. 2021.

QUIJANO, Aníbal. ¡Qué tal raza! **Revista del CESLA**. Nº 1 (2000), pp. 192-200. Disponível em:

<https://www.revistadelcesla.com/index.php/revistadelcesla/article/view/379>. Acesso em: 06 jun. 2021.

RAMIDOFF, Mário Luiz; FREITAS, Edmar Pereira de; FREITAS, Flávio Henrique Albuquerque de. O ensino jurídico e o acesso dos afrodescendentes ao judiciário do Estado do Amazonas. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 1, n. 63, p. 455 - 466, mar. 2021. ISSN 2316-753X. Disponível em:

<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5251>. Acesso em: 05 mar. 2022.

RAY, Victor. Theory of racialized organizations. **American Sociological Review**, v. 84, n. 1, pp. 26-53, fev. 2019. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0003122418822335#articleCitationDownloadContainer>. Acesso em: 07 jul. 2019.

REDONDO, Bruno Garcia. **Questões prejudiciais e limites objetivos da coisa julgada no novo CPC**. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, a. 40, v. 248, out. 2015, p. 43-67.

RIOS, Roger Raupp. **PRETOS E PARDOS NAS AÇÕES AFIRMATIVAS: DESAFIOS E RESPOSTAS DA AUTODECLARAÇÃO E DA HETEROIDENTIFICAÇÃO**. In: Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Dias, Gleidson Renato Martins e Faber Tavares Junior, Paulo Roberto (Org.). Canoas: IFRS campus Canoas, 2018, pp. 216-251.

RODRIGUES, Pedro Henrique Soares; LOUREIRO, Antônio José Cacheado. Lei de cotas e a dependência pragmática de efetividade. **Conteúdo Jurídico** [online]. 11 ago. 2021. Disponível em:

<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/57092/lei-de-cotas-e-a-dependencia-pragmtica-de-efetividade>. Acesso em: 05 fev. 2022.

ROLIM, Gustavo Koszeniewski. Revolução e cultura no pensamento de Frantz Fanon e Amílcar Cabral. In: MACEDO, José Rivair. **O pensamento africano no século XX**. 1.ed. S. Paulo: Outras Expressões, 2016, pp. 167-198.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. AS PESQUISAS DENOMINADAS DO TIPO “ESTADO DA ARTE” EM EDUCAÇÃO. **Revista Diálogo Educacional**, [S.l.], v. 6, n. 19, p. p. 37-50, jul. 2006. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/24176>. Acesso em: 29 nov. 2021.

ROSA, Aline Anjos da; Santos, Ana Paula Oliveira dos; Marques, Eugenia Portela de Siqueira. **REVISTA ENSAIOS E PESQUISA EM EDUCAÇÃO E CULTURA**, 2020.2 / vol .5, n.9, p. 159–172. Disponível em: <http://costalima.ufrj.br/index.php/REPECULT/article/view/785/964>. Acesso em: 05 mar. 2022

RUY, Carolina Maria. Como surgiu a política identitária e qual sua relação com a ideologia liberal? **Brasil de Fato**. 17 set. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/09/17/artigo-como-surgiu-a-politica-identitaria-e-qual-sua-relacao-com-a-ideologia-liberal>. Acesso em: 04 nov. 2024.

SALES JR., Laurentino. **Raça e justiça**: o mito da democracia racial e o racismo institucional no fluxo da justiça. 2006. 466f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Políticas de Ação Afirmativa Étnico-Raciais nos Concursos do Ministério Público**: o papel do CNMP. Rio de Janeiro: Procuradoria Regional da República, 2013. Disponível em: <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/22-politicas-de-acao-afirmativa-etnico-raciais-nos-concursos-do-ministerio-publico-o-papel-do-cnmp/politicas-de-acao-afirmativa-etnico-raciais-nos-concursos-do-ministerio-publico-o-papel-do-cnmp-daniel-sarmento.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

SANTOS, Adilson Pereira dos. **Implementação da lei de cotas em três universidades federais mineiras**. 2018. 221 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2018.

SANTOS, Adilson Pereira dos. As cotas raciais no país do futebol, onde muitos “pardos” são gatos, **Revista ensaios e pesquisa em educação e cultura**. vol. 5, n.9, 28 dez. 2020. Disponível em: <http://costalima.ufrj.br/index.php/REPECULT/article/view/711/956>. Acesso em: 03 jun. 2021.

SANTOS, Rayani Mariano dos. A família no centro das disputas políticas nos Estados Unidos. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 28, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/1806-9584-2020v28n267756>. Acesso em: 28 fev. 2022.

SANTOS, Sales Augusto dos. **Ação Afirmativa ou a Utopia Possível**: O Perfil dos Professores e dos Pós-Graduandos e a Opinião destes sobre Ações Afirmativas

para os Negros Ingressarem nos Cursos de Graduação da UnB. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: ANPEd/ 2º Concurso Negro e Educação, Mimeo, 2002.

SANTOS, Sales Augusto dos. Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um Balanço. **Revista TOMO**, 1 jun. 2014. Disponível em:

<https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/3185>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SANTOS, Sales Augusto dos. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das Universidade Federais Brasileiras, **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, [S.l.], v. 13, n. 36, pp. 365-415, maio 2021a. ISSN 2177-2770. Disponível em:

<https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/1255>. Acesso em: 31 maio. 2021

SANTOS, Sales Augusto dos. Comissões de heteroidentificação étnico-racial: lócus de constrangimento ou controle social de uma política pública? **O Social em Questão**. Ano XXIV, nº 50. pg 11 - 62. Mai a Ago. 2021b. Disponível em:

<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/52256/52256.PDF>. Acesso em: 03 mai. 2021.

SANTOS, Sales Augusto dos. Ambiente acadêmico brasileiro: branquidade e exclusão de direitos dos estudantes negros. **Sociedade e Cultura**, [S. l.], v. 24, 2021c. DOI: 10.5216/sec.v24.65859. Disponível em:

<https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/65859>. Acesso em: 05 mar. 2022.

SANTOS, Sales Augusto dos. Educação das Relações Étnico-Raciais e Enfrentamento do Racismo no Judiciário: para além da ação punitiva? **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)** 14(3): 464-486, setembro-dezembro 2022. Disponível em:

<https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/25186>. Acesso em: 25 jan. 2024.

SANTOS, Adilson Pereira; ESTEVAM, Vanessa das. As comissões de heteroidentificação racial nas instituições federais de ensino: panorama atual e perspectiva. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISADORES NEGROS (COPENE), 12 a 17 de outubro de 2018, Uberlândia/MG. **Anais...** Disponível em: <https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 03 jun. 2019.

SANTOS, Diego Marlon; NAGASHIMA, Lucila Akiko. A epistemologia de Gaston Bachelard e suas contribuições para o ensino de química. **Paradigma**, Maracay, v. 36, n. 2, p. 37-46, dic. 2015. Disponível em:

http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1011-22512015000200003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 07 mar. 2022.

SARTRE, Jean-Paul. **O existencialismo é um humanismo**. 3ª ed. Tradução de João Batista Kreuch, Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

SCHUCMAN, Lia Vainer. **Entre o "encardido", o "branco" e o "branquíssimo"**: raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana. 2012. Tese

(Doutorado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n.º 1958/2021**. 29 ago. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2439779>. Acesso em: 06 nov. 2024.

SECRETARIA-GERAL IBEROAMERICANA. LEGISLAÇÃO EM MATÉRIA DE AUTONOMIA E EMPODERAMENTO ECONÓMICO DAS MULHERES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE. Dezembro/2019. Disponível em: https://www.segib.org/wp-content/uploads/Web_POR_Ficha_Mexico.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

SILVA, Graziella Moraes Dias da. (2006). Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. **Tempo Social**, 18(2), 131–165. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/dWxr36GQ76SfDqs7gzYSCGy/?lang=pt#>. Acesso em: 23 abr. 2024.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Os juristas e o poder**. In: **Processo e Ideologia - o paradigma racionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Luiz Fernando Martins da. Políticas Públicas de Ação Afirmativa e seus Mecanismos para a População Negra no Brasil: Perspectivas Atuais. **Rev. TST**, Brasília, vol. 76, no.º 3, jul/set 2010. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/18056/004_silva.pdf?sequence=1. Acesso em: 08 nov. 2024.

SILVA, Glaydson José da; SILVA, Glaydson José da. **Política da promoção da igualdade racial na escola** / José Carlos Gomes da Silva, Melvina Afra Mendes de Araújo, Flávia Alves de Sousa (orgs.). - São Paulo: Unifesp, 2017.

SILVA, Ana Claudia Cruz da et al. AÇÕES AFIRMATIVAS E FORMAS DE ACESSO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO: O caso das comissões de heteroidentificação. **Novos estudos CEBRAP** [online]. 2020, v. 39, n. 2, pp. 329-347. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/s01013300202000020005>. Epub 02 Out 2020. ISSN 1980-5403. <https://doi.org/10.25091/s01013300202000020005>. Acesso em: 05 Mar. 2022.

SILVA, Miriam Carvalho da; CUSTÓDIO, Elivaldo Serrão. A universidade federal do Amapá e a comissão de heteroidentificação: entraves, desafios e possibilidades. *Dialogia*, São Paulo, n.39, p. 1-21, e20426, set./dez.2021. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/20426/9260>. Acesso em: 05 mar. 2022.

SILVA, Evandro Cruz. Blog Pessoal - Evandro Cruz Silva. **Sobre a expressão "entre direita e esquerda, continuo negro"**. 21 jul. 2021. Disponível em: <https://cruzsilvaevandro.mataroa.blog/blog/sobre-a-expressao-entre-direita-e-esquerda-continuo-negro/>. Acesso em 02 out. 2024.

SILVA, Leilane Diena Souza da; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos. A Atuação da Comissão Institucional de Heteroidentificação da UNIVASF na Chamada Regular do SISU 2021 para Cursos de Graduação Presenciais. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, Julho/2021, vol.15, n.56, p. 495-511, ISSN: 1981-1179. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/viewFile/3155/4940>. Acesso em: 05 mar. 2022

SILVÉRIO, Valter Roberto. Sons Negros com Ruídos Brancos. In: Anped; Ação Educativa; Abong. (Org.). **Racismo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis, 2002, p. 89-103.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DERMATOLOGIA - SBD. Informativo Jurídico nº 09/2018: laudo médico para cotas raciais. Brasília/DF, 26 de junho de 2018. Disponível em:

<https://www.sbd.org.br/informativo-juridico-no-09-2018-laudo-medico-para-cotas-raciais/>

Acesso em: 20 ago. 2024.

SOARES, Claudete Gomes. Raça, classe e ação afirmativa na trajetória política de militantes negros de esquerda. **Política & Sociedade: revista de sociologia política**, Florianópolis, v. 11, n. 22, p. 41-74, nov. 2012.

SODRÉ, Muniz. **O fascismo da cor: uma radiografia do racismo nacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2023.

SOWELL, Thomas. **Ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais**. Trad. Joubert de Oliveira Brízida. 1ª ed. - São Paulo: É Realizações, 2016.

SOUZA, Marcilene Garcia de. **Ações afirmativas e cotas raciais nos serviços públicos do município de São Paulo: dois anos**. / Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial da Prefeitura de São Paulo; Org. Marcilene Garcia de Souza. São Paulo: SMPiR, 2016.

SOUZA, Marcilene Garcia de. **Ações afirmativas e inclusão de negros por cotas raciais nos serviços públicos do Paraná**. 2010. 457f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Araraquara, 2010.

SOUZA, Marcilene Garcia de. Nação Z. **Fraudes nas cotas raciais e a persistência do racismo**. [S.l.] 08 jul. 2017. Disponível em: <http://www.nacaoz.com.br/2015/fraudes-nas-cotas-raciais-e-a-persistencia-do-racismo/>. Acesso em: 06 mar. 2022.

_____. Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na educação superior e nos concursos públicos. **Revista Educação em Debate**, Fortaleza, ano 42, n. 83, p. 85-97, set./dez. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58150#:~:text=Cita%C3%A7%C3%A3o%3A,Fortaleza%2C%20ano%2042%2C%20n>. Acesso em: 06 mar. 2022.

STF (Supremo Tribunal Federal). **STF prorroga validade das cotas raciais em concursos públicos**. 26 mai. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=540757&ori=1>. Acesso em: 28 out. 2024.

STONE, Lawrence. Prosopography. **Daedalus**: Journal of the American Academy of Arts and Sciences, vol. 100, n. 1, Winter 1971, p. 46.

STONE, Lawrence. PROSOPOGRAFIA. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 19, n. 39, p. 115-137, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31689>. Acesso em: 28 fev. 2022.

TESSER, Gelson João. Principais linhas epistemológicas contemporâneas. **Educar em Revista** [online]. 1994, n. 10, pp. 91-98. Epub 06 Mar 2015. ISSN 1984-0411. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.131>. Acesso em: 04 mar. 2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. **Teoria geral do direito processual civil e processo do conhecimento**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 1v.

TREVISAN, Tatiana Valéria et al. **Teoria do conhecimento e epistemologia**. 1. ed. Santa Maria, RS: UFSM, NTE, UAB, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/17130>. Acesso em: 04 mar. 2022.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **Competência e Organização do TRF da 4ª Região**. s.d. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1&seq=1%7C327. Acesso em: 10 jan. 2022a.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AC 5010064-83.2016.4.04.7110, TERCEIRA TURMA**, Relatora para Acórdão MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 13/09/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF416233486>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AG 5023730-39.2019.4.04.0000, TERCEIRA TURMA**, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 06/06/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF418685257>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AG 5000388-62.2020.4.04.0000, TERCEIRA TURMA**, Relator ROGERIO FAVRETO, juntado aos autos em 17/01/2020, 2020a. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF420653698>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AG 5003265-72.2020.4.04.0000, QUARTA TURMA**, Relator CÂNDIDO ALFREDO

SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 31/01/2020, 2020b. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF420748391>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AG 5008810-26.2020.4.04.0000, TERCEIRA TURMA**, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 16/03/2020, 2020c. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF421130433>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4 5011964-52.2020.4.04.0000, CORTE ESPECIAL**, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 31/03/2020, 2020d. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF421216634>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AG 5015366-44.2020.4.04.0000, TERCEIRA TURMA**, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 27/04/2020, 2020e. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF421305039>. Acesso em: 10 ago 2024

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AC 5019994-34.2016.4.04.7108, QUARTA TURMA**, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 19/06/2020, 2020f. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF421937008>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4 5002045-45.2017.4.04.7113, QUARTA TURMA**, Relator SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, juntado aos autos em 09/10/2020, 2020g. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF423116397>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AC 5012109-22.2018.4.04.7003, QUARTA TURMA**, Relatora para Acórdão VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 10/12/2020, 2020h. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF423770691>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AC 5005656-40.2020.4.04.7100, QUARTA TURMA**, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 04/02/2021, 2021a. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF424048774>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AC 5000102-18.2020.4.04.7103, QUARTA TURMA**, Relator CÂNDIDO ALFREDO

SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 18/02/2021, 2021b. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF424162840>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4 5000864-03.2020.4.04.0000, CORTE ESPECIAL**, Relator JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, juntado aos autos em 26/03/2021, 2021c. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF424554352>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4 5011964-52.2020.4.04.0000, CORTE ESPECIAL**, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 15/04/2021, 2021d. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF424744960>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4 5003784-47.2020.4.04.0000, CORTE ESPECIAL**, Relatora LUCIANE AMARAL CORRÊA MÜNCH, juntado aos autos em 19/06/2021, 2021e. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF425501721>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4, AC 5095995-79.2019.4.04.7100, TERCEIRA TURMA**, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 04/08/2021, 2021f. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF425892776>. Acesso em: 10 ago 2024.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **Turmas Regionais do TRF4 começam a funcionar em Curitiba**. 15 ago. 2022a. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=20059. Acesso em: 23 ago. 2023.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4 forma listas para escolha de desembargadores pelo presidente da República**. 1º set. 2022b. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16553. Acesso em: 23 ago. 2023.

TRF4 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO). **TRF4 ganha 12 novos desembargadores federais**. 12 dez. 2022c. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=2656. Acesso em: 23 ago. 2023.

VAID, Divya. Caste in Contemporary India: Flexibility and Persistence. **Annual Review of Sociology**, Volume 40, 2014, pp 391-410.

VANDENBERGHE, Frédéric. Construção e crítica na nova sociologia francesa. **Soc. estado**, v. 21, n. 2, pp. 315-366, ago. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 jun. 2021.

VENTURINI, Anna Carolina. Ações afirmativas para pós-graduação e padrões de mudança institucional. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 42, Caxambú/MG, 2018. Anais... Caxambú: ANPOCS, 2018.

VIANNA, Luiz Werneck. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. **Dados** [online]. 1996, v. 39, n. 3, pp. 377-392. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581996000300004>. Acesso em: 23 fev. 2022.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito III**. O Direito não estudado pela Teoria Jurídica Moderna. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997.

WEISSKOPF, Thomas E. **Affirmative Action in the United States and India: A comparative perspective**. Nova York, Routledge, 2004.

WEKKER, Gloria. **White innocence: paradoxes of colonialism and race**. Durham/Londres, Duke University Press, 2016. 240 pp.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Constitucionalismo democrático, *backlash* e resposta legislativa em matéria constitucional no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 40, p. 109-138, jan./mar. 2013.

ZAGURSKI, Adriana Timoteo dos Santos. Backlash: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polêmicos. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 16, n. 03, p. 87-108, jul./set. 2017. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_4.pdf. Acesso em: 02 mar. 2022.

ZIGONI, Carmela. Outras Palavras. **Orçamento, necropolítica e racismo estrutural**. 25 maio 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/descolonizacoes/orcamento-necropolitica-e-racismo-estrutural/>. Acesso em: 27 fev. 2022.

Anexo I - Lei n.º 12.990/2014 (Cotas Raciais no Serviço Público Federal)

Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.990, DE 9 DE JUNHO DE 2014

Vigência

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.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam reservadas 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, na forma desta Lei.

§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).

§ 3º A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Art. 5º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o [§ 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010](#), será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei,

12/12/2024, 13:46

L12990

nos moldes previstos no [art. 59 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010](#).

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos. ([Vide ADI 7654](#))

Parágrafo único. Esta Lei não se aplicará aos concursos cujos editais já tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.

Brasília, 9 de junho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF

Miriam Belchior

Luiza Helena de Bairros

Este texto não substitui o publicado no DOU de 10.6.2014

*

Anexo II - Projeto de Lei n.º 1.958/2021 (Propõe prorrogar a Lei 12.990/2014)

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**PROJETO DE LEI N° , DE 2021**

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.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam reservadas 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, na forma desta Lei.

§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).

§ 3º A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Art. 5º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei, nos moldes previstos no art. 59 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei objetiva reservar 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.

A reserva de vagas para negros em concursos públicos é uma espécie de ação afirmativa. Ações afirmativas, é bom rememorar, são programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades e para a promoção da igualdade de oportunidades.

As ações afirmativas tratadas neste projeto de lei consistem, pois, em ações proativas estatais que visam à mitigação da discriminação no acesso a cargos públicos sofrida pelos negros, fruto de um racismo estrutural presente em toda a sociedade e de um racismo institucional presente no aparelho de Estado.

Decorrências lógicas de uma estrutura social escravocrata que existiu por quase 400 anos dos cerca de 520 anos desde nossa “descoberta”, o racismo e a discriminação racial produzem como efeitos concretos e dimensionáveis, entre tantos outros, a preterição do negro no acesso a bens, serviços públicos, mercado de trabalho, renda, representação parlamentar e aos cargos públicos, estes últimos, objeto imediato do projeto que ora apresentamos.

Nesse sentido, é fundamental que o Estado aja de forma efetiva para que as abissais diferenças no acesso aos cargos públicos sejam enfrentadas. A política de reserva de vagas nos concursos públicos tem se demonstrado instrumento relevante, como apontam os estudos sociológicos especializados.

Na verdade, este projeto reproduz, na íntegra, a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que possui o mesmo objeto. A pergunta imediata que surge após essa constatação é: para que outra Lei idêntica à que já existe?



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



É que a Lei nº 12.990, de 2014, estabelece, no *caput* de seu art. 6º, sua vigência por dez anos. Assim, a política de reserva de vagas para pretos ou pardos nos concursos públicos no âmbito da administração pública federal proposta em 2014 deixará de existir em 2024.

A política de reserva de vagas nos concursos públicos federais proposta pela Lei nº 12.990, de 2014, tem, como todas as ações afirmativas, como um de seus traços característicos a temporariedade.

Dessa forma, passado o tempo estipulado para sua vigência, a política deve ser reavaliada, a partir dos dados objetivos da realidade que se pretendia impactar. Se a realidade foi positivamente impactada e os resultados pretendidos foram alcançados, não há mais razão para sua permanência. De outro lado, se os resultados não foram alcançados ou apenas o foram parcialmente, a política deve permanecer.

Teremos alcançado um resultado adequado quando o número de pretos e pardos na administração pública federal corresponder ao percentual desse segmento populacional na população total do país.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população negra (pretos e pardos) corresponde a cerca de 56% da população total do país. Assim, alcançado e mantido esse patamar, não seria mais necessária a política de reserva de vagas nos concursos públicos federais.

De acordo com o artigo “Cresce número de negros no serviço público; brancos ainda são maioria.” (publicado em 6 de março de 2021, no sítio eletrônico <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/cresce-numero-de-negros-no-servico-publico-brancos-ainda-sao-maioria>), baseado em dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), entre os servidores públicos civis que ingressaram no ano de 2000 no Poder Executivo federal, 80% eram brancos, e apenas 13%, negros. Atualmente, cerca de 43% dos que ingressam no Poder Executivo Federal são pretos ou pardos.

De acordo com os dados de estudo sobre cor ou raça do serviço civil ativo feito por pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), referenciado na matéria jornalística, observada a série histórica de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



ingresso de negros na administração pública federal (de 2000 a 2020), antes da publicação da Lei nº 12.990, de 2014, o maior percentual de ingresso de negros até 2013 (32,3%, em 2012) é inferior ao menor percentual anual de ingressantes negros a partir de 2014 (37,5%, em 2015).

Em 2020, como visto, cerca de 43% dos que ingressam no Poder Executivo federal para ocupação de cargos efetivos civis são negros. Esse aumento demonstra o óbvio êxito da política de reserva de vagas no sentido de fazer com que a composição da força de trabalho estatal no âmbito federal se aproxime, paulatinamente, da composição da população como um todo.

Avançou, mas não alcançou, ainda, o ponto ótimo da política que consiste na equivalência plena. Ainda nos encontramos com percentual muito abaixo do percentual da população negra em face da população total, circunstância que impõe a permanência da política de reserva de vagas para negros na administração pública federal proposta por este projeto de lei.

Percebam, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, que assim como a Lei nº 12.990, de 2014, que previu a vigência da Lei por 10 anos (2014 a 2024), o projeto de lei que ora submetemos ao crivo do Senado Federal também propõe vigência temporária de 10 anos (2024 a 2034) ao final da qual a política deverá ser reavaliada.

Trazemos, neste momento, algumas considerações de ordem jurídico-constitucional sobre o tema.

Iniciamos com as questões relativas à constitucionalidade formal da proposição, em especial, a questão referente à iniciativa legislativa desta proposição.

A proposição objetiva tornar efetivo objetivo fundamental previsto no art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal (CF), segundo o qual deve ser promovido o bem de todos, sem quaisquer preconceitos, incluindo o preconceito de raça.

O Supremo Tribunal Federal (STF) possui jurisprudência pacificada no sentido de afastar a impugnação quanto à violação do princípio da separação de Poderes – da qual a regra de reserva de iniciativa legislativa do Presidente da



SF/21141.37937-60

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



República é corolário – quando está em causa a efetivação de direitos fundamentais.

Exemplo do afirmado foi a decisão da Primeira Turma do STF no julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (AI-AgR) nº 739.151, Relatora Ministra Rosa Weber, publicada no DJe de 11 de junho de 2014. Extraímos o seguinte trecho do acórdão que interessa diretamente à presente análise:

O acórdão recorrido não divergiu da jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que é lícito ao Poder Judiciário, em face do princípio da supremacia da Constituição, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes. Precedentes. O exame da legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não ofende o princípio da separação dos Poderes. Precedentes. (grifamos)

Reforça a tese da iniciativa legislativa ampla da presente proposição, que visa a criar reserva de vagas em concursos públicos para negros, o entendimento, também pacificado no STF, de que as regras que balizam a elaboração de concursos públicos, por anteceder a investidura no cargo ou emprego público respectivo, não integram o regime jurídico dos servidores.

Para demonstrar o alegado, apresentamos trechos da ementa do acórdão proferido pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.672, em 22 de junho de 2006, relatado pelo Ministro Carlos Ayres Britto:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.663, DE 26 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. O diploma normativo em causa, que estabelece isenção do pagamento de taxa de concurso público, não versa sobre matéria relativa a servidores públicos (§ 1º do art. 61 da CF/88). Dispõe, isto sim, sobre condição para se chegar à



SF/21141.37937-60

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



**investidura em cargo público, que é um momento anterior
ao da caracterização do candidato como servidor público.**
Inconstitucionalidade formal não configurada. (grifamos)



SF/21141.37937-60

Nesse sentido, pode-se concluir que a proposição em análise se encontra agasalhada pela regra geral, prevista no *caput* do art. 61, que trata da iniciativa ampla do processo legislativo, contemplando a deflagração por parlamentar, afastada a pecha por inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

No que diz respeito à constitucionalidade material, vale consignar que há dois lastros constitucionais essenciais para este projeto de lei.

O primeiro é o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, plasmado no inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação.

O segundo lastro constitucional material deste projeto de lei está contido no *caput* do art. 5º da CF, o princípio isonômico, que assegura a todos a igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Trata-se de princípio estruturante de que, ao ser fixado na cabeça do artigo que elenca os direitos e deveres fundamentais, individuais e coletivos, irradia seus efeitos de forma ampla por todo o texto constitucional e baliza as ações estatais em todos os níveis da federação.

Não se está aqui a tratar da isonomia formal perante a lei, mas, sim, do princípio da igualdade substantiva que, levando em consideração os envolvidos e suas circunstâncias, promove as desigualdades necessárias para que as condições sejam realmente equânimes.

José Afonso da Silva, em sua já clássica obra “Curso de Direito Constitucional Positivo” (Malheiros, São Paulo, 1999, 16ª ed., pag. 219), reafirma a necessidade de o princípio da igualdade levar em consideração as circunstâncias reais, de fato, que desigualam as pessoas, para que as regras façam os ajustes necessários.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



Decorre desse conceito de igualdade substantiva a possibilidade de promoção de medidas legislativas ou administrativas que favoreçam determinados segmentos da população que, em face de suas peculiaridades e necessidades especiais, merecem proteção especial do Estado.

Estamos tratando, pois, como afirmamos antes, das chamadas “ações afirmativas”, que se encontram amplamente disseminadas em nosso ordenamento jurídico.

O próprio texto constitucional as prevê ao estabelecer no capítulo destinado à administração pública, mais precisamente no inciso VIII do art. 37, que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão.

Da mesma forma, o Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, estabelece, no *caput* de seu art. 39, que o *poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.*

Registre-se, aliás, que o Estatuto da Igualdade Racial é diploma normativo pioneiro na fixação do conceito de ações afirmativas endereçada à população negra (art. 1º, parágrafo único, inciso VI), que, por suas características e peculiaridades, é vitimada pela discriminação no acesso a direitos fundamentais como o trabalho, no setor público ou privado.

Essa concepção ampliada do princípio da igualdade em defesa dos segmentos mais desfavorecidos de nossa sociedade chegou a ser questionada judicialmente.

O STF reafirmou a constitucionalidade das ações afirmativas como instrumento legítimo de mitigação de discriminações e de promoção da igualdade de oportunidades, além de reforçar a ideia da maior abrangência do princípio da igualdade, que deve ser analisado sob a perspectiva substantiva.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



Estamos nos referindo, em especial, ao julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, em 26 de abril de 2012, promovida pelo Democratas em face do programa de cotas raciais para ingresso na Universidade de Brasília (UnB), relator o Ministro Ricardo Lewandowski. Eis alguns trechos do acórdão que são importantes para corroborar o argumento que ora manejamos:

I – 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. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. (...)VI - 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. VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reparam apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. (grifamos)

Em 9 de junho de 2014, foi publicada, como vimos, na esteira do julgamento do STF que considerou constitucionais as ações afirmativas, a Lei nº 12.990, que reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos federais.



SF/21141.37937-60

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, em face da Lei nº 12.990, de 2014 – que este projeto de lei reproduz em sua essência –, com o objetivo de reafirmar a constitucionalidade da norma e pacificar a questão em nível nacional pelo fato de existirem alguns juízos que, contrariando a norma e a jurisprudência do STF, entendiam que a política de reserva de vagas para negros seria inconstitucional.

O STF julgou, em 8 de junho de 2017, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Ministro Roberto Barroso, procedente o pedido, **a fim de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990, de 2014**. Eis a ementa do acórdão proferido:

Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido. 1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos. 1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente. **1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência.** A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator “raça” como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma “burocracia representativa”, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais.



SF/21141.37937-60

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tripla dimensão.

A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014. 2. 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. 3. Por fim, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas. 4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. **Tese de julgamento: “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**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa”.

Vemos, portanto, que o STF pacificou o entendimento de que as políticas de ações afirmativas, das quais a política de reserva de vagas para negros é uma espécie, são totalmente compatíveis com nosso ordenamento constitucional, posto que visam à eliminação da discriminação, à isonomia substantiva e ao bem de todos.

Resta, por fim, uma palavra sobre a questão da temporariedade da política de reserva de vagas para negros nos concursos públicos federais de que trata este projeto.

Como informamos, a vigência da Lei nº 12.990, de 2014, que tem esse mesmo objeto, é de 10 anos, consoante o *caput* de seu art. 6º, e expira em 9 de junho de 2024.

A apresentação deste projeto, neste turbulento ano de 2021, representa nosso zelo e preocupação com a matéria, que nos é muito cara, no sentido de que a política de reserva de vagas para negros na administração pública federal não sofra qualquer solução de continuidade.

Para tanto, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados terão tempo suficiente para debater o tema com tranquilidade, sem açodamento, a tempo de aprimorar e aprovar a nova rodada de reserva de vagas para negros nos concursos públicos federais, medida que representa grande conquista para a população negra do nosso País.

Em face de todo o exposto e, em especial, por acreditar que este projeto contribui para que o Brasil alcance seu objetivo fundamental de promover o bem de todos, sem discriminação de qualquer espécie, para que o princípio da isonomia substantiva seja assegurado e para que a população negra exerça seu legítimo direito de acesso aos cargos públicos, esperamos que as Senhoras Senadoras e Senhores Senadores aprimorem e, ao final, aprovelem este projeto de lei.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



Sala das Sessões,

SENADOR PAULO PAIM



Anexo III - Redação do PL 1.958/2021 aprovada no Senado Federal em 22 de maio de 2024

Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É reservado às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas:

I – nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;

II – nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas.

§ 1º Ato do Poder Executivo regulamentará as vagas reservadas a indígenas e a quilombolas previstas no **caput**.

§ 2º O percentual previsto no **caput** será aplicado sobre a totalidade das vagas expressamente previstas no edital do concurso público ou do processo seletivo simplificado e sobre as demais vagas que surgirem durante a validade do certame.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – pessoa preta ou parda: aquela que se autodeclarar preta ou parda, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos termos do disposto no inciso IV do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), na forma do regulamento;

II – pessoa indígena: aquela que se identifica como parte de uma coletividade indígena e é reconhecida por seus membros como tal, independentemente de viver ou não em território indígena;

III – pessoa quilombola: aquela pertencente a grupo étnico-racial, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotado de relações territoriais

específicas, com presunção de ancestralidade preta ou parda, conforme previsto no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Art. 3º Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados estabelecerão procedimento de confirmação complementar à autodeclaração das pessoas pretas e pardas, nos termos do disposto em regulamento, observando-se, no mínimo:

I – a padronização das normas em nível nacional;

II – a participação de especialistas com formação relacionada às relações étnicas e raciais e compreensão da política de cotas brasileira e que correspondam à diversidade racial e de gênero populacional;

III – a adoção de critérios mistos de avaliação, que observem o contexto sociocultural e regional;

IV – decisão colegiada fundamentada e tomada por unanimidade, caso se conclua por atribuição identitária diversa daquela autodeclarada pelo candidato;

V – a garantia de recurso da decisão de que trata o inciso IV em prazo razoável.

§ 1º Serão submetidas ao procedimento de confirmação da autodeclaração todas as pessoas habilitadas no certame que optarem por concorrer às vagas reservadas a pessoas pretas e pardas, ainda que tenham obtido conceito ou pontuação suficiente para aprovação na ampla concorrência.

§ 2º Na hipótese de indeferimento da autodeclaração no procedimento de confirmação, as pessoas poderão prosseguir no concurso público ou no processo seletivo simplificado pela ampla concorrência, desde que possuam, em cada fase anterior do certame, conceito ou pontuação suficiente para as fases seguintes.

§ 3º O procedimento de que trata o **caput** será reavaliado a cada 2 (dois) anos mediante a participação da sociedade civil e representantes de órgãos da esfera federal, estadual e municipal, conforme regulamento.

§ 4º Os procedimentos para a confirmação complementar à autodeclaração de indígenas e quilombolas serão estabelecidos em regulamento.

Art. 4º Na hipótese de indícios ou denúncias de fraude ou má-fé na autodeclaração, o órgão ou a entidade responsável pelo concurso público ou pelo processo seletivo simplificado instaurará procedimento administrativo para averiguação dos fatos, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º Na hipótese de o procedimento administrativo de que trata o **caput** concluir pela ocorrência de fraude ou má-fé, o candidato:

I – será eliminado do concurso público ou do processo seletivo simplificado, caso o certame ainda esteja em andamento; ou

II – terá anulada a sua admissão ao cargo ou ao emprego público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, caso já tenha sido nomeado.

§ 2º Nas hipóteses previstas no § 1º, o resultado do procedimento será encaminhado:

I – ao Ministério Público, para apuração de eventual ocorrência de ilícito penal; e

II – à Advocacia-Geral da União, para apuração da necessidade de ressarcimento ao erário.

Art. 5º A reserva de vagas de que trata o art. 1º será aplicada sempre que o número de vagas oferecido no concurso público ou no processo seletivo simplificado for igual ou superior a 2 (dois).

§ 1º Serão previstas em regulamento medidas específicas para evitar o fracionamento de vagas em mais de 1 (um) certame que acarrete prejuízo à reserva de vagas de que trata esta Lei.

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para as vagas reservadas a pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas, o número será:

I – aumentado para o primeiro inteiro subsequente, na hipótese de fração igual ou maior do que 0,5 (cinco décimos); ou

II – diminuído para o inteiro imediatamente inferior, na hipótese de fração menor do que 0,5 (cinco décimos).

§ 3º Nos concursos públicos e nos processos seletivos simplificados em que o número de vagas seja inferior a 2 (dois), ou em que haja apenas cadastro de reserva, as pessoas que se enquadrarem nos requisitos previstos no art. 2º poderão se inscrever por meio de reserva de vagas para candidatos pretos e pardos, indígenas e quilombolas.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, caso surjam novas vagas durante o prazo de validade do concurso público ou do processo seletivo simplificado, serão observadas a reserva de vagas e a nomeação das pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas aprovadas, na forma prevista nesta Lei.

Art. 6º Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados garantirão a participação de pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas em todas as etapas do certame, sempre que atingida a nota ou a pontuação mínima exigida em cada fase, nos termos do disposto em regulamento.

Art. 7º As pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas concorrerão concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência.

§ 1º As pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas serão classificadas no resultado final do concurso ou do processo seletivo simplificado tanto nas vagas destinadas à ampla concorrência quanto nas vagas reservadas.

§ 2º As pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas aprovadas e nomeadas dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computadas para efeito de preenchimento das vagas reservadas.

§ 3º Em caso de não preenchimento de vaga reservada no certame, a vaga não preenchida será ocupada pela pessoa preta e parda, indígena ou quilombola aprovada na posição imediatamente subsequente na lista de reserva de vagas, de acordo com a ordem de classificação.

Art. 8º Na hipótese de número insuficiente de pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas no mesmo certame para a ampla concorrência, de acordo com a ordem de classificação.

Art. 9º A nomeação dos candidatos aprovados e classificados observará os critérios de alternância e proporcionalidade, considerada a relação entre o número total de vagas e o número de vagas reservado a pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas e a outros grupos previstos na legislação.

§ 1º Na hipótese de todos os aprovados da ampla concorrência serem nomeados e remanescerem cargos vagos durante o prazo de validade do concurso público ou do processo seletivo simplificado, poderão ser nomeados os aprovados que ainda se encontrarem na lista da reserva de vagas, de acordo com a ordem de classificação.

§ 2º A ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação das pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas aprovadas será utilizada durante a vida funcional do servidor em todas as hipóteses nas quais a classificação no concurso público seja critério de avaliação ou de desempate.

Art. 10. Os órgãos do Poder Executivo federal responsáveis pela gestão e inovação em serviços públicos, pela promoção da igualdade racial, pela implementação da política indigenista e pela promoção dos direitos humanos e da cidadania realizarão o acompanhamento e o monitoramento do disposto nesta Lei.

Art. 11. O disposto nesta Lei não se aplicará aos concursos públicos e aos processos seletivos simplificados cujos editais de abertura tenham sido publicados anteriormente à data de sua entrada em vigor, permanecendo regidos pela Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

Art. 12. O Poder Executivo federal promoverá a revisão do programa de ação afirmativa de que trata esta Lei no prazo de 10 (dez) anos, contado da data de sua entrada em vigor.

Art. 13. Revoga-se a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, ressalvado o disposto no art. 11 desta Lei.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em de de .

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente do Senado Federal

Anexo IV - Redação do PL 1.958/2021 aprovada na Câmara Federal em 19 de novembro de 2024

**PL 1958/2021
01958**

Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.958-A de 2021 do Senado Federal, que "Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas".

Dê-se ao projeto a seguinte redação:

Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas; e revoga a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É reservado às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas:

I - nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;

II - nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas.

§ 1º Ato do Poder Executivo regulamentará as vagas reservadas a indígenas e a quilombolas previstas no *caput* deste artigo.

§ 2º O percentual previsto no *caput* deste artigo será aplicado sobre a totalidade das vagas expressamente previstas no edital do concurso público ou do processo seletivo simplificado e sobre as demais vagas que surgirem durante a validade do certame.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - pessoa preta ou parda: aquela que se autodeclarar preta ou parda, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE), nos termos do inciso IV do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), na forma do regulamento;

II - pessoa indígena: aquela que se identifica como parte de uma coletividade indígena e é reconhecida por seus membros como tal, independentemente de viver ou não em território indígena;

III - pessoa quilombola: aquela pertencente a grupo étnico-racial, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotado de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade preta ou parda, conforme previsto no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Art. 3º Na hipótese de indícios ou denúncias de fraude ou má-fé na autodeclaração, o órgão ou a entidade responsável pelo concurso público ou pelo processo seletivo simplificado instaurará procedimento administrativo para averiguação dos fatos, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º Na hipótese de o procedimento administrativo de que trata o *caput* deste artigo concluir pela ocorrência de fraude ou má-fé, o candidato:

I - será eliminado do concurso público ou do processo seletivo simplificado, caso o certame ainda esteja em andamento; ou

II - terá anulada a sua admissão ao cargo ou ao emprego público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, caso já tenha sido nomeado.

§ 2º Nas hipóteses previstas no § 1º deste artigo, o resultado do procedimento será encaminhado:

I - ao Ministério Público, para apuração de eventual ocorrência de ilícito penal; e

II - à Advocacia-Geral da União, para apuração da necessidade de ressarcimento ao erário.

Art. 4º A reserva de vagas de que trata o art. 1º desta Lei será aplicada sempre que o número de vagas oferecido no concurso público ou no processo seletivo simplificado for igual ou superior a 2 (dois).

§ 1º Serão previstas em regulamento medidas específicas para evitar o fracionamento de vagas em mais de 1 (um) certame que acarrete prejuízo à reserva de vagas de que trata esta Lei.

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para as vagas reservadas a pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas, o número será:

I - aumentado para o primeiro inteiro subsequente, na hipótese de fração igual ou maior do que 0,5 (cinco décimos); ou

II - diminuído para o inteiro imediatamente inferior, na hipótese de fração menor do que 0,5 (cinco décimos).

§ 3º Nos concursos públicos e nos processos seletivos simplificados em que o número de vagas seja inferior a 2 (dois), ou em que haja apenas cadastro de reserva, as pessoas que se enquadrarem nos requisitos previstos no art. 2º desta Lei poderão se inscrever por meio de reserva de vagas para candidatos pretos e pardos, indígenas e quilombolas.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º deste artigo, caso surjam novas vagas durante o prazo de validade do concurso público ou do processo seletivo simplificado, serão observadas a reserva de vagas e a nomeação das pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas aprovadas, na forma prevista nesta Lei.

Art. 5º Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados garantirão a participação de pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas em todas as etapas do certame, sempre que atingida a nota ou a pontuação mínima exigida em cada fase, nos termos de regulamento.

Art. 6º As pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas concorrerão concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência.

§ 1º As pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas serão classificadas no resultado final do concurso ou do processo seletivo simplificado tanto nas vagas destinadas à ampla concorrência quanto nas vagas reservadas.

§ 2º As pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas aprovadas e nomeadas dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computadas para efeito de preenchimento das vagas reservadas.

§ 3º Em caso de não preenchimento de vaga reservada no certame, a vaga não preenchida será ocupada pela pessoa preta e parda, indígena ou quilombola aprovada na posição imediatamente subsequente na lista de reserva de vagas, de acordo com a ordem de classificação.

Art. 7º Na hipótese de número insuficiente de pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas no mesmo certame para a ampla concorrência, de acordo com a ordem de classificação.

Art. 8º A nomeação dos candidatos aprovados e classificados observará os critérios de alternância e proporcionalidade, considerada a relação entre o número total de vagas e o número de vagas reservado a pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas e a outros grupos previstos na legislação.

§ 1º Na hipótese de todos os aprovados da ampla concorrência serem nomeados e remanescerem cargos vagos durante o prazo de validade do concurso público ou do processo seletivo simplificado, poderão ser nomeados os aprovados que ainda se encontrarem na lista da reserva de vagas, de acordo com a ordem de classificação.

§ 2º A ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação das pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas aprovadas será utilizada durante a vida funcional do servidor em todas as hipóteses nas quais a classificação no concurso público seja critério de avaliação ou de desempate.

Art. 9º Os órgãos do Poder Executivo federal responsáveis pela gestão e inovação em serviços públicos, pela promoção da igualdade racial, pela implementação da política indigenista e pela promoção dos direitos humanos e da cidadania realizarão o acompanhamento e o monitoramento do disposto nesta Lei.

Art. 10. O disposto nesta Lei não se aplicará aos concursos públicos e aos processos seletivos simplificados cujos editais de abertura tenham sido publicados anteriormente à data de sua entrada em vigor, permanecendo regidos pela Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

Art. 11. O Poder Executivo federal promoverá a revisão do programa de ação afirmativa de que trata esta Lei no prazo de 5 (cinco) anos, contado da data de sua entrada em vigor.

Art. 12. Fica revogada a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, ressalvado o disposto no art. 10 desta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de de 2024.

ARTHUR LIRA
Presidente

Anexo V - Projeto de Lei n.º 3.317/2021 (Propõe a obrigatoriedade da heteroidentificação no ensino e concursos públicos em todas as esferas da Administração Pública)

PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

(Da Sra. MARÍLIA ARRAES)

Altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, para dispor sobre as comissões de heteroidentificação, na forma que especifica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 59-A:

“Art. 59-A. Fica instituída, no âmbito da administração pública direta e indireta federal, estadual, distrital e municipal, a obrigatoriedade de constituição de Comissão de heteroidentificação visando aferir a condição autodeclarada pelos candidatos pretos e pardos nos concursos públicos, concursos seletivos para ingresso em cursos de graduação, pós-graduação e nos quais haja reserva de vagas para negros pretos e pardos, na forma de regulamento.

§ 1º A comissão de que trata o caput terá de três a cinco membros e seus suplentes, cidadãos de reputação ilibada, residentes no Brasil que:

I - tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no § 1º do art. 49 da Lei Nº 12.288, de 20 de julho de 2010; e

II – preferencialmente, sejam experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

§ 2º A composição da comissão de heteroidentificação deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade. (NR)”



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Marília Arraes e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213429903200>



Art. 2º Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em 2010, foi promulgado o Estatuto da Igualdade Racial¹, o qual, no seu artigo 1º, estabelece que o Estatuto se destina a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o enfrentamento à discriminação e às demais formas de intolerância étnica-racial.

Ademais, seu art. 2º impõe o dever de o Estado e de a sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.

A importância deste Projeto de Lei está vinculada em fortalecer as Ações Afirmativas, em especial as Cotas Raciais Lei nº 12.711/2012 para negros e negras no Brasil, resultante de um processo histórico de lutas empreendidas por grupos sociais e do Movimento Negro, que derivou na construção de uma política que visa construir medidas reparatórias das injustiças históricas responsáveis pela exclusão da população negra no sistema educacional brasileiro, em especial do ensino superior.

Segundo estudo realizado pelo IBGE na pesquisa [Desigualdades Sociais por Cor ou Raça Brasil](#), divulgada em 2019, a promulgação da Lei de Cotas no Brasil apresenta bons resultados no que concerne à reparação e inclusão parcial de negros e indígenas, traduzindo maior acesso desses grupos e avanços significativos na promoção da Igualdade Racial.



¹ Lei nº 12.288, de 2010.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Marília Arraes e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213429903200>



Na perspectiva de fortalecer a relevância social da política de Cotas Raciais, sublinhamos que existem alguns métodos de identificação racial, os quais destacamos: Autoatribuição, o próprio sujeito da classificação escolhe seu pertencimento; Heteroatribuição, outra pessoa define o pertencimento do sujeito e Heteroidentificação que possui seu prefixo de origem grega *hetero*, cuja etimologia *heteros* significa outro. Desse modo, Heteroidentificação é uma identificação a ser realizada por outras pessoas, com o intuito de verificar a autenticidade da autodeclaração do indivíduo, ou seja, é um procedimento complementar à declaração de pertencimento étnico-racial (Pretos e Pardos) baseada na percepção social do outro, considerando, exclusivamente, essa verificação o fenótipo do declarante, assegurando o direito à ampla defesa e ao contraditório.

O papel preponderante da constituição de Comissões de Heteroidentificação deve considerar alguns fatores, dentre eles: garantir a consolidação da política e o alcance aos verdadeiros destinatários; afiançar a lisura no processo de autodeclaração, na perspectiva de garantir que a reserva de vagas para pessoas negras perpassa por um controle, validando, ou não, a veracidade das autodeclarações, e enfrentar possíveis tentativas de fraudes e garantia da ordem constitucional.

Consubstanciando essa lógica no fortalecimento do processo, as comissões constituem-se em bancas de Heteroidentificação que avaliam individualmente os candidatos(as), com resultado por maioria simples e emissão de parecer fundamentado na validação (o candidato tem sua autodeclaração confirmada) e Invalidação (o candidato tem sua autodeclaração não confirmada), sendo garantido recorrer à Comissão de Heteroidentificação recursal. É fundamental enfatizar que a tarefa da Comissão não implica modificação da autodeclaração, mas corrigir eventuais equívocos na autoatribuição identitária. Trata-se, antes de tudo, de uma atividade complementar e necessária no desígnio de dissipar dúvidas e, em geral, validar/confirmar a autodeclaração apresentada por ocasião das Ações Afirmativas.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Marília Arraes e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213429903200>



Ante o exposto, destacamos a relevância do Projeto de Lei, que se pronuncia como uma Lei colaborativa, no sentido de fortalecer a lisura na implementação de uma política centrada em corrigir a exclusão da população negra, da Educação, consonante com a garantia de direitos por igualdade e enfrentamento ao racismo na sociedade brasileira, no qual sublinhamos danos históricos, sociais e políticos sofridos pela população negra e a repercussão desse processo em muitas gerações.

Nesse sentido, este Projeto de Lei institui, no âmbito da administração pública direta e indireta federal, estadual, distrital e municipal, a obrigatoriedade de constituição de comissão de heteroidentificação visando aferir a condição autodeclarada pelos candidatos negros, nos concursos públicos, concursos seletivos para ingresso em cursos de graduação, pós-graduação, bem como nos demais processos seletivos nos quais haja reserva de vagas para negros, na forma de regulamento.

Julgamos necessária a instituição de tal comissão, especialmente diante de tantas notícias relativas à falsidade na autodeclaração para se beneficiar das reservas de vagas.

Notório e emblemático foi o caso do concurso da Diplomata, no qual, depois de o Ministério Público Federal entrar com uma ação para impedir a posse de cinco candidatos aprovados por meio de cotas reservadas a negros no concurso do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty decidiu eliminar quatro deles por não atenderem aos requisitos.

Esse tipo de atitude nefasta e imoral viola direitos assegurados à população negra quanto à efetivação da igualdade de oportunidades.

Nessa linha, visando trazer maior controle e transparência quanto a autodeclaração de candidatos nos mais diversos processos seletivos nos quais há reserva de vagas, este projeto de lei estabelece a competência das comissões de heteroidentificação para aferir a condição autodeclarada pelos candidatos negros.

Entendemos que tal medida homenageia a garantia de direitos da população negra, na medida em que busca impedir práticas tais como a noticiada no concurso do Itamaraty.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Marília Arraes e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213429903200>



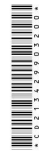
5

Convictos do acerto de tal medida, contamos com o apoio dos nobres pares visando à aprovação integral deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2021.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Marília Arraes e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213429903200>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Infoleg - Autenticador

Projeto de Lei
(Da Sra. Marília Arraes)

Altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, para dispor sobre as comissões de heteroidentificação, na forma que especifica.

Assinaram eletronicamente o documento CD213429903200, nesta ordem:

- 1 Dep. Marília Arraes (PT/PE)
- 2 Dep. Benedita da Silva (PT/RJ)



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Marília Arraes e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213429903200>

Anexo VI - Pedido de Desapensação do Projeto de Lei n.º 3.317/2021**REQUERIMENTO DE DESAPENSAÇÃO Nº**
(Da Sra. MARIA ARRAES)**DE 2024**

Requer a desapensação do
Projeto de Lei nº 3371, de
2021.

Apresentação: 07/06/2024 14:56:02.030 - MESA

REQ.n.1974/2024

Senhor Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos do art. 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a desapensação do **Projeto de Lei nº 3317, de 2021**, que "altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, para dispor sobre as comissões de heteroidentificação, na forma que especifica".

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei 3317/2021, que dispõe sobre comissões de heteroidentificação no âmbito da administração pública direta e indireta federal, estadual, municipal e distrital, tem por objetivo a instalação de comissão que objetive aferir a autodeclaração de candidatos pretos e pardos em concursos públicos e processos seletivos da educação pública onde haja reserva de vaga.

O Projeto tem a perspectiva de fortalecer a Lei de Cotas Raciais, do ano de 2012, fornecendo uma avaliação de forma íntegra e imparcial e que assegure o controle e a transparência aos candidatos e dessa forma assegurando os objetivos da política de cotas no âmbito do serviço público e da educação pública.

No entanto, o Projeto se encontra em tramitação apensado, tendo como principal o Projeto de Lei 5882/2005, contextualizado em período significativamente anterior sequer à Lei de Cotas Raciais.

Outra questão também se refere ao conteúdo do projeto, divergente da iniciativa das nobres Deputadas Marília Arraes e Benedita da Silva.



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD247188680300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria Arraes



Enquanto o PL 3317/2021 tem abrangência dentro do setor público, o PL 5882/2005 dispõe sobre a proteção do emprego de pessoas negras, sendo assim direcionado ao setor privado.

Importante ressaltar que o PL 3317/2021 não fala apenas de concursos públicos, ele também se refere a entrada nos programas educacionais, com isso sua tramitação deveria claramente ouvir a Comissão de Educação, por onde não passará caso seja mantida a distribuição do projeto principal.

Diante o exposto e com considerações da consultoria legislativa expressadas à atual relatora na Comissão de Direitos Humanos, que sugeriu a rejeição do PL 3317/2021 por possuir assunto divergente do Projeto principal, solicito o desapensação da proposta.

Sala das Sessões, em de de
2024.

Deputada **MARIA ARRAES**
Solidariedade/PE



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD247188680300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria Arraes



Anexo VII - Carta de Campo Grande/MS



GT21 – Educação e Relações étnico-raciais

Carta de Campo Grande- MS

O GT21 – Educação e Relações étnico-raciais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação reunido na cidade de Campo Grande – MS, ao final do I Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas universidades brasileiras e a atuação das Bancas Verificadoras de Autodeclaração na graduação, ocorrido no período de 29/08 a 31/08/2018, divulga, para conhecimento público, as seguintes conclusões aprovadas por unanimidade:

1. **REAFIRMAR** a necessidade e urgência da implementação das bancas de heteroidentificação de candidatos/as autodeclarados/as pretos/as e pardos/as em todas as instituições de ensino superior públicas.
2. **DESTACAR** a dimensão pedagógica das comissões de heteroidentificação, bem como a sua capacidade de assegurar que a política de ação afirmativa, se volte efetivamente aos seus destinatários.
3. **RECOMENDAR** que a aferição da autodeclaração seja realizada antes da confirmação definitiva da matrícula.
4. **SUGERIR** que o MEC e as instituições de ensino promovam campanhas publicitárias, visando apresentar os objetivos da Lei de Cotas e a quem se destinam as vagas por ela reservadas.
5. **MANIFESTAR** a importância de garantir práticas de acolhimento pedagógico para os/as candidatos/as ingressantes pelas cotas antes da aferição, com informe sobre as ações afirmativas e os procedimentos adotados pela banca.
6. **REITERAR** que as bancas tenham total apoio institucional, no que se refere à estrutura física, operacional, de recursos humanos e capacitação.
7. **REAFIRMAR** que a operacionalização das bancas seja de responsabilidade das instâncias de gestão no sentido de viabilizar a atuação técnica dos membros.

8. **REIVINDICAR** que os membros da banca sejam remunerados pelas atividades desenvolvidas em sua atuação.
9. **REPUDIAR E COMBATER** toda a forma de racismo institucional.
10. **AMPLIAR** o debate com a gestão universitária sobre a importância e a necessidade do apoio aos programas de ação afirmativa e de permanência material e simbólica.
11. **ACONSELHAR** que os gestores promovam por meio das suas instâncias, de capacitação cursos sobre raça, racismo, discriminação, desigualdades raciais, em parcerias com Neabs/Neabis e núcleos correlatos que atuam com estas temáticas.
12. **RECOMENDAR** que os Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABIs) e o Movimento Negro participem na formulação de políticas de ingresso, acesso e permanência da população negra nas instituições de educação superior.
13. **INDICAR** que as bancas sejam compostas por especialistas em relações étnico-raciais, ou por pessoas devidamente capacitadas, e QUE SEJAM REALIZADOS periodicamente, cursos ou oficinas sobre promoção da igualdade racial e de combate ao racismo para todos os participantes.
14. **ALERTAR** para os casos de denúncias infundadas de fraudes que visam desacreditar o sistema de cotas e a atuação das bancas.
15. **RECOMENDAR** a realização de seminários anuais com a inclusão das universidades estaduais a partir de 2019, a fim de garantir a socialização de experiências e aprimorar os procedimentos adotados.
16. **ENSEJAR** que os gestores institucionais propiciem espaço de informações e capacitações sobre as políticas afirmativas e a atuação das bancas.
17. **REIVINDICAR** ao MEC e SEPPIR que juntamente com a ABPN e o GT21 da ANPED, elabore portaria normativa, análoga à do MPOG, a ser aplicada nas reservas de vagas para PPI instituídas pela Lei nº 12.711/2012, alterada pela Lei nº 13.409/2016. Tal portaria deverá fixar os parâmetros mínimos para o funcionamento das comissões, respeitadas as especificidades de cada instituição.

18. **SUSCITAR** que nos encontros regionais da Anped seja reservado espaço para debates sobre a atuação das comissões e das políticas de ações afirmativas.
19. **RECOMENDAR** que os membros das bancas de heteroidentificação sejam nomeados da administração central, reitoria, pró-reitorias, ou de acordo com a realidade de cada instituição.
20. **ORIENTAR** que as instituições agilizem os processos de apuração de denúncias, promovam os desligamentos cabíveis e adotem procedimentos que possibilitem a realização das matrículas dos/as candidatos/as lesados/as pelas fraudes.
21. **PADRONIZAR** os procedimentos para casos dos alunos PPIS em trânsito visando garantir o direito a vaga.
22. **CRIAR** mecanismos de certificação interinstitucional por meio do qual um/a candidato/a com matrícula validada pelo critério étnico-racial, seja dispensado/a de se submeter à banca, na hipótese de nova matrícula.
23. **AMPLIAR** o debate sobre permanência de alunos PPIS em seminários estaduais e municipais;
24. **RECOMENDAR** a inserção dos programas de ação afirmativa no PDI.
25. **INSTITUCIONALIZAR** os núcleos de estudos afro-brasileiros na estrutura organizacional da reitoria, como núcleo suplementar;
26. **GARANTIR** o sigilo dos membros das bancas de heteroidentificação, nos moldes da orientação normativa n. 04/2018.

As Orientações foram discutidas e aprovadas na plenária de encerramento do seminário, pelos representantes que as assinam:

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – GT 21- EDUCAÇÃO E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS.

ASSOCIAÇÃO DE PESQUISADORES E PESQUISADORAS/AS NEGROS/AS;

CONSÓRCIO DOS NÚCLEOS DE ESTUDOS AFRO---BRASILEIROS E INDÍGENAS (CONEABIS);

FÓRUM PERMANENTE DE EDUCAÇÃO E DIVERSIDADE ÉTNICO-RACIAL DE MS\ESCOLA MUNICIPAL JOSÉ MAURO MESSIAS "POETA DAS MORENINHAS"

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

GRUPO TEZ – TRABALHO E ESTUDOS ZUMBI- Campo Grande

INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO DE JANEIRO- IFRJ

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE - CAMPUS MOSSORÓ

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIENCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE

INSTITUTO FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

INSTITUTO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

NÚCLEO DE ESTUDOS AFRO-BRASILEIROS DA UFGD

NÚCLEO DE ESTUDOS AFRO-BRASILEIROS E INDÍGENAS DA UFMS

SECRETARIA DE SAÚDE DE SP

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER DE MATO GROSSO (SEDUC-MT)

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/RS

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO /MS

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO

UNIVERSIDADE ANHANGUERA - UNIDERP

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

UNIVERSIDADE DE RIO VERDE
UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Anexo VIII - Projeto de Lei 461/2020 (Propõe vedar a heteroidentificação)

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020.

(Do Sr. Marcel van Hattem)

Altera a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para vedar a realização de procedimentos de heteroidentificação racial.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. O art. 2º da Lei 12.990, de 9 de junho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º. Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público.

Parágrafo único. Fica vedada a realização de qualquer procedimento de heteroidentificação com o objetivo de identificação racial."

Art. 2º. A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º

-A:

"Art. 6-A. Fica vedada a realização de qualquer procedimento de heteroidentificação com o objetivo de identificação racial nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio."

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Com o argumento de se coibir fraudes nos sistemas de cotas, verdadeiros tribunais raciais foram criados nas instituições federais de ensino no Brasil. Inúmeros relatos¹ de estudantes que passaram por constrangimentos têm sido veiculados na imprensa e denunciam essa prática abominável de se esquadriñar a racialidade dos candidatos.

O sistema de cotas raciais, inserido desde 2012 no ordenamento jurídico brasileiro, por si só acaba por potencializar o racismo e o preconceito, na medida em que divide a sociedade pela cor da pele. Em decorrência desse sistema falho e controverso, outras distorções surgiram, como a ocorrência de fraudes realizadas por muitos que encontraram no sistema uma maior facilidade no ingresso em

¹ MAGGIE, Yvonne. Já prepararam a escala cromática de Félix von Luschan para classificar os brasileiros em raças? G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pop-arte/blog/yvonne-maggie/post/2020/02/28/ja-prepararam-a-escala-cromatica-de-felix-von-luschan-para-classificar-os-brasileiros-em-racas.ghtml>>. Acesso em 03/03/2020.

CONSTANTINO, Rodrigo. Tribunal racial a pleno vapor no Brasil: 27 cotistas expulsos da Unesp por não serem negros o suficiente. Gazeta do Povo, 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/rodrigo-constantino/artigos/tribunal-racial-pleno-vapor-no-brasil-27-cotistas-expulsos-da-unesp-por-nao-serem-negros-o-suficiente/>>. Acesso em 03/03/2020.

MEIRELES, Marina. G1, 2019. Cotistas pretos e pardos reprovados em avaliação racial pela UFPE questionam decisão. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/educacao/noticia/2019/02/12/cotistas-pretos-e-pardos-reprovados-em-avaliacao-racial-pela-ufpe-questionam-decisao.ghtml>>. Acesso em 03/03/2020.

MATOS, Denis. Correio do Estado, 2020. UFMS nega cota racial a estudante que fez escova, Justiça garante vaga. Disponível em: <<https://www.correiodoestado.com.br/cidades/ufms-nega-cota-racial-a-estudante-que-fez-escova-justica-garante-vaga/367647>>. Acesso em 03/03/2020.

universidades federais e na aprovação em concursos públicos. Para solucionar essas distorções, foi criada uma saída completamente esdrúxula em que burocratas decidem sobre qual raça o candidato pertence.

Pessoas que se declararam negras, para fazer jus às vagas reservadas a candidatos negros, têm sido obrigadas a passar por uma comissão de heteroidentificação racial na qual são avaliadas características como a cor da pele (melanoderma, feoderma ou leucoderma), o tipo de nariz (curto, largo ou chato), além de lábios grossos, mucosas roxas, dentes muitos alvos e oblíquos, crânio dolicocefálico, tipo de maxilar, cabelo crespo ou encarapinhado, pouca barba e arcos zigomáticos proeminentes.

O procedimento de heteroidentificação racial reforça justamente aquilo que a lei dizia pretender eliminar: o preconceito racial. Submeter alguém a um exame para provar que é negro é humilhante, vexatório e imoral, além de violar o princípio constitucional fundamental da Dignidade da Pessoa Humana, sobretudo em um país miscigenado como o Brasil, em que mais de 56% da população se declara preta ou parda. Tal procedimento se assemelha às Leis raciais de Nuremberg da Alemanha nazista de triste e desprezível memória.

As decisões das comissões de verificação da autodeclaração racial são baseadas em regras subjetivas e ideológicas e, por isso, ultrapassam os limites de conveniência e oportunidade do ato discricionário da administração pública, resultando inevitavelmente em decisões ilegais e arbitrárias, centradas em concepções e convicções pessoais de seus membros, que acabam por ocasionar inúmeras injustiças e distorções.

Apesar de a lei prever apenas a necessidade da autodeclaração do candidato para que faça jus às vagas destinadas a candidatos negros e embora não haja previsão legal para a criação dessas comissões no âmbito das instituições federais de ensino, os comitês de heteroidentificação racial estão funcionando a pleno vapor no Brasil. Por isso, faz-se necessária a aprovação da presente proposição legislativa para que tribunais raciais sejam proibidos no Brasil.

Conforme corretamente destacado pelo ex-congressista norte-americano Ron Paul², o racismo nada mais é que uma forma repulsiva de coletivismo, em que os seres humanos são vistos estritamente como membros de grupos e não como indivíduos. Políticas coletivistas tendem a desagregar, estimular a discórdia na sociedade e, conseqüentemente, reforçam justamente o comportamento que desejam combater. A liberdade é o melhor antídoto contra o racismo, pois uma sociedade livre estimula o cidadão a adquirir a consciência de que é um indivíduo dotado de soberania e não apenas um membro de um determinado grupo. A consequência disso é o fim de uma mentalidade grupal e vitimista, a estimulação da noção de responsabilidade individual e orgulho pessoal, tornando questões como a cor da pele irrelevantes. É preciso deixar para trás a narrativa da existência de personagens opressores e oprimidos e encarar a realidade de que cada indivíduo é protagonista da sua própria história.

Contamos, assim, com o apoio de Vossas Excelências para a aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala das sessões, 03 de março de 2020.

² PAUL, Ron. O estado e o racismo. Mises Brasil, 2010. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=189&fbclid=IwAR3wbwbb4Vyt6WF6z5-7VK4bjR2Xn2u8PauFng8eplF7_ggQia9gQcqrkWWy>. Acesso em 03/03/2020.

Deputado MARCEL VAN HATTEM
NOVO - RS