

## COTAS RACIAIS E COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO COMO DIREITO DE MINORIA: CONTEXTO E DESAFIOS

Delton Aparecido Felipe<sup>1</sup> 

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo demonstrar como as comissões de heteroidentificação são fundamentais para a efetivação do direito de minoria voltada para a população negra, como as cotas raciais. Para isso, construímos nossa argumentação explicando o motivo das pessoas negras no Brasil serem sujeitos do direito de minoria e como este conceito se torna produtivo para estabelecer estratégias para a efetivação da igualdade jurídica e a construção de igualdade material e simbólica. Para além disso, argumentamos que apesar da não parametrização das comissões de heteroidentificação feitas no Brasil, elas são fundamentais para garantir que as cotas raciais realmente sejam acessadas pelos seus sujeitos, garantindo assim a construção de uma política de reconhecimento, reparação e de representatividade que permita o fortalecimento de um Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Cotas Raciais. Comissão de Heteroidentificação. Direitos de Minorias.

### RACIAL QUOTAS AND HETERO-IDENTIFICATION COMMITTEES AS MINORITY RIGHTS: CONTEXT AND CHALLENGES

**Abstract:** Present and article aims to demonstrate how the hetero-identification commissions are fundamental to the realization of minority rights aimed at the black population, such as racial quotas. To this end, we constructed our argument explaining why black people in Brazil are subject to minority rights and how this concept becomes productive to establish strategies for the realization of legal equality and the construction of material and symbolic equality in addition, we argue that although the hetero-identification commissions in Brazil are not parameterized, they are fundamental to ensure that racial quotas are actually accessed by their subjects, thus ensuring the construction of a policy of recognition, reparation and representativeness that will enable the strengthening of a democratic rule of law.

**Keywords:** Racial Quotas. Heteroidentification Commission. Minority Rights.

### CUOTAS RACIALES Y COMISIONES DE HETEROIDENTIFICACIÓN COMO DERECHOS DE LAS MINORÍAS: CONTEXTO Y DESAFÍOS

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo demostrar cómo las comisiones de heteroidentificación son fundamentales para la realización de los derechos de las minorías dirigidos a la población negra, como las cuotas raciales. Para ello, construimos nuestro argumento explicando por qué los negros en Brasil son sujetos de derechos minoritarios y cómo este concepto se vuelve produtivo para establecer estrategias para la realización de la igualdad jurídica y la construcción de la igualdad material y simbólica. Además, argumentamos que a pesar de la no parametrización de las comisiones de heteroidentificación realizadas en Brasil, éstas son fundamentales para garantizar que las cuotas raciales sean realmente accedidas por sus sujetos, garantizando así la construcción de una política de reconocimiento, reparación y representatividad que permita el fortalecimiento de un estado democrático de derecho.

**Palabras clave:** Cuotas Raciales. Comisión de Heteroidentificación. Derechos de las minorías.

<sup>1</sup> Professor Universidade Estadual em Maringá – Paraná, Pesquisador Visitante da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo e Diretor de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN).

## Introdução

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil, Ricardo Lewandowski, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186/2012, promovida pelo Partido Democratas (DEM) que tinha como intuito a impugnação da decisão ocorrida na Universidade de Brasília (UNB), que determinou a utilização do critério étnico-racial na reserva de vagas para a seleção de discentes na instituição, desde 2004, afirma que:

As ações afirmativas, portanto, encerram também um relevante papel simbólico. Uma criança negra que vê um negro ocupar um lugar de evidência na sociedade projeta-se naquela liderança e alarga o âmbito de possibilidades de seus planos de vida. Há, assim, importante componente psicológico multiplicador da inclusão social nessas políticas. (LEWANDOWSKI, 2012, p. 3)

No decorrer do julgamento, Lewandowski, que era o relator da matéria, fez um longo e consistente discurso para refutar o pedido do DEM que alegava que adoção do critério racial para seleção de alunos na universidade era inconstitucional por ferir os seguintes artigos da Constituição Federal (BRASIL, 1988): 1º, *caput* e inciso III; 3º, inciso IV; 4º, inciso VIII; 5º, incisos I, II, XXXIII, XLII, LIV; 37, *caput*; 205; 207, *caput*; e 208, inciso V. Na alegação, consideravam que a decisão da universidade feria o princípio da igualdade, já que para o partido “a discriminação supostamente existente no Brasil é uma questão social e não racial” (BRASIL, 2012, p. 6).

Entre os inúmeros argumentos jurídicos, históricos e sociológicos utilizados pelo Ministro Lewandowski para se posicionar contrário ao pedido do partido está a pluralização dos sentidos do conceito de igualdade. O Ministro afirma que a igualdade deve ser analisada a partir de duplo aspecto que são, o formal e o material, e, em relação ao segundo, ainda ressalta que:

Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado 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. (LEWANDOWSKI, 2012, p. 5)

Ao utilizar o argumento acima, sustentado em sólida base jurídica, o Ministro, enquanto relator da matéria, afirmou a constitucionalidade e a legalidade da decisão da UNB para aumentar o número de pessoas negras em seu corpo discente e foi acompanhado por todos os outros Ministro do STF da época. Cabe aqui ressaltar que o

reconhecimento da constitucionalidade das ações afirmativas para o ensino superior foi normatizada por meio da Lei 12.711/2012 que ficou conhecida como Lei das cotas, a qual garante a reserva de 50% das matrículas nas universidades e institutos federais de educação a alunos oriundos de escolas públicas.

A Lei 12.711 estabelece ainda que as vagas reservadas às cotas sejam subdivididas, metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário-mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta o percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (PIMENTA, 2019)

A decisão unânime do Ministros do STF, ao nosso ver, reforça o compromisso do Estado brasileiro estabelecido desde a Constituição de 1988, com os direitos das minorias e, como argumenta Martins e Mituzani (2011), em virtude das demandas sociais, da atuação dos movimentos sociais e da relevância histórica que marca a Constituição brasileira de 1988, o respeito às diferenças e os direitos das minorias se estabelecem como um valor constitucional.

Neste âmbito, o conceito de minoria é utilizado em sua dimensão política como reforço argumentativo para a defesa de direitos fundamentais, como fez Lewandowski em seu voto, e se destina a grupos como a população negra brasileira que, no decorrer de sua história, foi marginalizada e agora reivindica reconhecimento das mazelas sociais que viveu, proteção a seus direitos e políticas de reparação como, por exemplo, o acesso, a permanência e o sucesso nas universidades públicas.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo demonstrar como as comissões de heteroidentificação são fundamentais para a efetivação do direito de minoria voltada para a população negra, como as cotas raciais. Para isso, construímos nossa argumentação explicando o motivo das pessoas negras no Brasil serem sujeitos do direito de minoria e como este conceito de torna produtivo para estabelecer estratégias para a efetivação da igualdade jurídica e a construção de igualdade material e simbólica. Para além disso, ainda argumentamos que, apesar da não parametrização das comissões de heteroidentificação feitas no Brasil, em especial após 2014, elas são fundamentais para garantir que as cotas raciais realmente sejam acessadas pelos seus sujeitos. Garantem, em nosso entendimento, a construção de uma política de reconhecimento, reparação e de

representatividade que permita o fortalecimento de um Estado Democrático de Direito, em que todos realmente tenham as mesmas oportunidades.

### **A população negra como minoria jurídica e a luta por direitos**

A decisão do STF pelo indeferimento da ADPF 186/2012 e a consequente aprovação da Lei 12.711/2012 com certeza representaram um avanço na mobilização da população negra brasileira por direitos e por ocupar os espaços que em outros momentos históricos lhe foram negados e/ou obstaculizados. É essencial lembrarmos que as pessoas negras chegaram no Brasil a partir do século XVI como sujeitos escravizados e sempre lutaram por direitos, seja por meio de ações individuais ou coletivas, que os colocassem em uma dimensão de cidadania. Com o fim da escravidão em 1888, ou a partir do século XX, por meio de movimentos como a Frente Negra Brasileira (FNE), Associação dos Homens de Cor, Teatro Experimental Negro e Movimento Negro Unificado, Convergência Negra por Direito e Coalizão Negra, as mobilizações por direitos ocorreram em diversas áreas e de formas distintas, adentrando o século XXI de forma vigorosa.

Ao tratar especificamente da aprovação das cotas para população negra no sistema educativo, temos que nos reportar à luta por direitos empreendida pelo movimento negro brasileiro, a partir da década de 1970. Ao questionar o discurso da democracia racial vigente na época, denunciavam as desigualdades existente entre negros e brancos no Brasil, além de requerer um sistema educativo que tratasse da história do negro no Brasil e sua ancestralidade africana (DOMINGUES, 2007).

Desde o marco temporal citado acima até o presente momento, podemos citar alguns avanços na luta por direito da população negra no ordenamento jurídico nacional, seja com a criminalização do racismo pela Constituição Brasileira de 1988 e pela Lei Federal 7.716/89 (Lei a Caó), ou a aprovação da Lei Federal 10.639/2003, que estabeleceu a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana na Educação Básica.

No percurso de luta por direitos que levou à aprovação da Lei de Cotas em 2012, e do reconhecimento pelo Estado das desigualdades sociais causada pela raça/cor, um dos marcos foi a participação brasileira na Conferência de Durban, na África do Sul, em 2001, em que o governo brasileiro reconheceu os efeitos do racismo e a necessidade de adoção de medidas que pudessem diminuir as consequências dos seus efeitos na sociedade. Foi a partir da Conferência de Durban contra o racismo que diversas Instituições de Ensino

Superior (IES) passaram a implementar algum tipo de política de ação afirmativa para a população negra. Na sua origem, estas políticas vieram como cotas ou reserva de vagas nas IES e isto se deu de maneira voluntária em algumas e de forma compulsória noutras.

A partir da Conferência em Durban na África do Sul, o Estado brasileiro deu passo importante para amenizar as consequências do racismo e se comprometeu a criar ações afirmativas para a população negra com base no critério raça/cor, com o objetivo de implementar ações concretas para combater o racismo, “ressaltando a necessidade de criar não só ações preventivas, mas também medidas efetivas que proporcionassem a reversão dos quadros de desigualdade produzidos ao longo dos tempos” (BRANDÃO, 2007, p. 9).

Ao utilizar o critério da raça para políticas de ações afirmativas como as cotas para a população negra, o Estado reconhece legalmente a raça como um definidor das relações sociais no Brasil e abre espaço para o reconhecimento que “não seria possível entender a história, o estado atual e os múltiplos efeitos da política educacional sem colocar a raça como elemento central dessas análises” (APPLE, 2000, p. 42).

A raça/cor e as marginalizações histórica decorrentes da biologização das desigualdades, desde o século XIX, são os definidores da população negra enquanto minoria, desta forma este conceito juridicamente não tem relação direta com a quantidade de pessoas, mas sim com o lugar político que um grupo de pessoas ocupa no espaço público e sua relação com o Estado na efetivação de direitos, ou seja, o conceito de minoria utilizado como uma estratégia de efetivação de igualdade jurídica, material e simbólica está diretamente ligada ao conceito de poder. Como argumenta Dworkin (2005, p. 31), “[...] membros de minorias organizadas têm, como indivíduos, menos poder que membros individuais de outros grupos que são, enquanto grupos, mais poderosos”.

O argumento de Dworkin (2005) nos direciona para uma outra dimensão que nos permite compreender por que a população negra pode ser vista como uma minoria jurídica no Brasil, que é a dimensão relacional. Esta dimensão determina os parâmetros de análise das relações estabelecidas entre os pertencentes ao grupo minoritário e ao grupo majoritário. Essa classificação não é dada *a priori*, uma vez que a identidade jurídica é construída pelas partes e pelo intérprete, de acordo com os interesses e com a necessidade de se revelar outro aspecto de um direito (MARTINS; MITUZANI, 2011).

A dimensão relacional é que atribui as posições que os sujeitos sociais ocuparam historicamente e como estão posicionados no tecido social no presente, o que queremos dizer com isso é que a condição de minoria não é inerente ao sujeito, mas estabelecida na relação histórica com um outro grupo que ocupou um lugar de poder ou de privilégio, tal

como alguns intelectuais têm discutido atualmente. No caso da população negra, esta relação fica evidente se compararmos com os sujeitos da branquitude, conforme argumenta Cardoso (2014) nos estudos sobre a branquitude, em que se busca investigar e analisar a conduta daquele que, numa relação opressor/oprimido, é o opressor, ou seja, o de identificar o lugar que o branco ocupa na conjuntura da desigualdade racial.

Ainda sobre o lugar que o sujeito branco ocupa em comparação ao lugar ocupado pela população negra, Bento (2002, p. 162/3) afirma que é “um lugar de privilégio racial, econômico e político”, que nos leva a reconhecer a raça como um jogo de valores, experiências vividas e identificações afetivas que pode facilitar ou dificultar direitos, a depender se somos lidos como brancos ou negros no Brasil. Cabe aqui ressaltar que, para melhor entendermos como o direito das minorias revela-se indispensável para a compreensão da busca histórica da igualdade pelas pessoas negras, é fundamental entender como opera historicamente o conceito de raça/cor no Brasil.

A constituição do Brasil enquanto nação foi baseada em teorias biológicas como a do branqueamento, que postulava que o progresso só poderia ser feito por uma raça branca superior, de matriz europeia e marca a negação da população negra e de sua cultura em diversos espaços sociais. Estas teorias, para além de formarem subjetividades tendo como base e justificativa a ideia de raça que implica numa classificação social e cultural baseada no fenótipo, como a cor da pele, tipo de cabelo, formato de nariz, entre outros, também dificultaram a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas negras. Em especial no pós-abolição, esta população passa a ser considerada na letra da lei como sujeito de direito, sendo então a ideia de raça uma “estratégia de dominação mais eficaz dos últimos 500 anos e tenta compreender como a questão da cor da pele se constituiu em elemento central do racismo, uma vez que a cor é identificada com a raça” (PEREIRA; PAIM, 2018, p. 1238).

É exatamente para combater os efeitos que o conceito social raça/cor operou nas desigualdades sobre o acesso e efetivação de direitos no Brasil que o conceito de minoria se torna produtivo na luta por igualdade jurídica, material e simbólica para a população negra. Afinal, o direito das minorias aponta para a necessidade de suscitar debates sobre como interpretar os direitos fundamentais e justificar a fundamentação dessas decisões, ou seja, necessário perceber, por exemplo, como o fez o Ministro Lewandowski, que o conceito de igualdade jurídica, se não for acompanhado de condições materiais e simbólicas, ao invés de oportunizar as mesmas condições, ele faz a manutenção das desigualdades. Em seu voto, o referido Ministro afirmou que,

Vê-se, pois, que a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que estabelece a igualdade de acesso, o pluralismo de ideias e a gestão democrática como princípios norteadores do ensino, também acolhe a meritocracia como parâmetro para a promoção aos seus níveis mais elevados. Tais dispositivos, bem interpretados, mostram que o constituinte buscou temperar o rigor da aferição do mérito dos candidatos que pretendem acesso à universidade com o princípio da igualdade material que permeia todo o Texto Magno. Tais dispositivos, bem interpretados, mostram que o constituinte buscou temperar o rigor da aferição do mérito dos candidatos que pretendem acesso à universidade com o princípio da igualdade material que permeia todo o Texto Magno. (LEWANDOWSKI, 2012, p. 13).

É por esta razão, portanto, que se pode considerar a Constituição como o ambiente mínimo consensual em que se fundamentarão as opções interpretativas que envolvem direito das minorias, fazendo com que as cotas raciais não sejam inconstitucionais, muito pelo contrário, constituindo estratégia para combater as desigualdades históricas e com isso fortalecer a democracia brasileira. O Estado, para além de construir uma política de reconhecimento das mazelas sociais causadas por marcadores sociais como raça/cor, pode construir formas de reparações. O direito das minorias representa, por conseguinte, direitos fundamentais de parcelas da sociedade elegidas como minorias a partir de parâmetros de marginalização histórica: “A marginalização desses grupos deu-se por meio de discriminação social, representação política deficiente ou inexistente, subvalorização cultural, omissão – ou mesmo violência – das instituições estatais, para citar as principais causas de desprestígio em relação às minorias.” (MARTINS; MITUZANI, 2011, p. 4).

Como demonstrado por instituições oficiais do governo, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em seu censo de 2010, se somarmos os autodeclarados pretos e pardos - elementos que formam a categoria negro -, ultrapassam os 50% da população brasileira. Apesar disso quando olhamos para os dados educacionais no Brasil e fazemos um recorte a partir da dimensão raça/cor, verificamos que a população negra tem menor acesso à Educação Básica e este acesso tende a cair conforme o ano escolar aumenta (THOMAZ; COSTA, 2018).

O acesso ao Ensino Superior demonstra que a assimetria de poder nas relações sociais que abarcam a educação se amplifica, tendo um número bem maior de pessoas brancas do que negras nas universidades. O Ensino Superior é considerado como uma alavanca para a ascensão social, mas a graduação e a pós-graduação ainda são restritas a alguns grupos sociais, excluindo do universo acadêmico aqueles que compõem as camadas historicamente marginalizadas da sociedade. A inserção nas universidades por

meio de direitos de minorias, como as cotas raciais, significou para os sujeitos de direitos uma ampliação do seu conhecimento, por meio de estudos específicos sobre determinada área, o que significa, também, uma melhor colocação no mercado de trabalho, visto que aqueles que concluem um curso superior são classificados como mais qualificados em relação àqueles supridos apenas do ensino médio completo. Como argumenta Lewandowski (2012) no parecer de seu voto:

Eis, aqui, demonstrada a importância da aplicação das políticas de ação afirmativa nas universidades e no ensino superior de modo geral. Tais espaços não são apenas ambientes de formação profissional, mas constituem também locais privilegiados de criação dos futuros líderes e dirigentes sociais. (LEWANDOWSKI, 2012, p. 7).

Neste sentido, o acesso ao Ensino Superior mostra-se potente mecanismo para reversão do condicionamento social atribuído à população negra, uma vez que esta se encontra entre as posições mais vulneráveis da estrutura social e a partir de uma melhor qualificação, propiciada pelo Ensino Superior, podem acessar determinados setores da sociedade, ocupados majoritariamente pela população branca. Tais considerações apresentam-se no Quadro 1, com dados relativos ao percentual de diplomados no Brasil.

**Quadro 1** - Comparativo entre percentual de diplomados com 25 anos ou mais pré e pós-cotas raciais, Brasil.

(%)	<b>Branco</b>	<b>Negro</b>
2000 (antes das cotas raciais)	9,38	2,22
2017 (depois das cotas raciais)	22,9	9,3

**Fonte:** Thomaz e Costa (2018).

A taxa de acesso ao Ensino Superior da população negra no Brasil é eminentemente inferior à taxa da população branca. Em 1998, vinte anos atrás, a população negra com acesso ao ensino superior limitava-se à ínfima expressão de 4%, reflexo da exclusão sistêmica de negros do sistema educacional brasileiro. No entanto, vale ressaltar que a porcentagem de negros no Ensino Superior mais do que dobrou entre 1998 e 2008, e que não podemos analisar esse dado sem considerar a implementação das ações afirmativas de cotas para negros no Ensino Superior a partir dos anos 2000, que possibilitaram a inserção da população negra em um espaço historicamente excludente para esta parcela da população nacional (THOMAZ; COSTA, 2018).

Apesar de todos os desafios enfrentados nestes vinte anos de existência das cotas raciais no Brasil, este direito de minoria tem ampliado o acesso de pessoas negras ao Ensino Superior e confirmado o potencial que esta estratégia jurídica teve de possibilitar inclusão e colaborar com a efetivação de igualdade material e simbólica, permitindo a criança negra, mencionada por Lewandowski na epígrafe deste texto, existir em direitos, igual a uma criança branca, ou pelo menos, com as mesmas possibilidades.

### **As comissões de heteroidentificação e garantia de efetivação de direitos aos sujeitos das cotas raciais**

Uma das consequências diretas do julgamento da ADPF 186/2012 foi a sua regulamentação por meio da Lei 12.711, no mesmo ano, o que deu amparo jurídico para que muitas instituições, dentro de suas autonomias, passassem a adotá-las por estarem constituídas como pertinentes, viáveis e constitucionais. Cabe aqui lembrar que antes mesmo da Lei, algumas instituições de Ensino Superior no âmbito estadual e federal, utilizando de sua autonomia e ou por força de lei estadual, adotaram cotas voltadas para a população negra, como foi o caso da Universidade de Brasília (UNB), alvo da petição do DEM de inconstitucionalidade como mencionamos anteriormente, da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Paraná (UFPR), todas adotaram o sistema de cotas em 2004.

No âmbito das instituições estaduais, na Bahia, a Universidade Estadual da Bahia (UNEB) utilizando de sua autonomia aprovou cotas raciais em 2002 e no estado do Rio de Janeiro o então o Deputado José Amorim Pereira, do extinto PPB-RJ, em 2001 propôs uma Lei, projeto 2.490/2001, para criar uma emenda reservando vagas para estudantes negros em universidades públicas. Aprovado em outubro do mesmo ano, o projeto se transformou na Lei 3.708/2001 que criou a cota mínima de 40% para “negros e pardos”, no preenchimento das vagas de todos os cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

Tanto antes, como depois da aprovação da Lei 12.711/2012, algumas polêmicas foram criadas sobre as cotas raciais. Uma delas foi levantar a dúvida sobre como identificar quem é sujeito deste direito de minoria? Esta polêmica estava assentada no pretenso caráter mestiço do Brasil, o que faria com que fosse impossível saber quem é negro ou branco. Esta discussão é abordada por Felipe (2014) que, ao analisar as publicações das revistas *Veja* e *Época*, de 2003 a 2010, relata o teor deste debate ao dizer que o discurso do miscigenado é adotado atualmente nas narrativas dos grupos

dominantes como forma de construir uma cilada da diferença, utilizando o argumento de que somos multiculturais em nossa formação e não dá para saber quem é negro, quem é branco ou índio. “Nesse discurso, ‘nós’, miscigenados, difundidos pelas revistas e utilizados pelos que buscam a manutenção da identidade nacional, não considera a destruição e a inferiorização histórica da experiência e das memórias de uma parcela do povo brasileiro” (FELIPE, 2014, p.122).

Dessa forma, para compreender o discurso da mestiçagem utilizado em oposição ao discurso da raça como categoria analítica e política da situação dos sujeitos da negritude, faz-me necessário perguntar quais as relações de poder e saber que elas estão envolvidas na construção do discurso do brasileiro enquanto um povo mestiço.

A narrativa sobre mestiçagem, utilizada como forma de manutenção das identidades nacionais dominantes, tem implicações profundas tanto do ponto de vista político quanto cultural, pois a utilização desse discurso dentro da manutenção da identidade nacional tem cumprido papel histórico. Se, por um lado, colabora com a manutenção dos padrões europeus no Brasil, porque não propõe alteração do projeto de brasilidade, por outro lado, esse discurso despolitiza a cultura negra como um espaço de resistência às políticas dominantes e inibe as manifestações dos grupos que foram inferiorizados com a racialização, conforme as propostas do final do século XIX e início do século XX pelas elites que deixaram as suas marcas da estrutura social e no cotidiano das populações até hoje:

A invisibilidade do negro é decorrente de uma representação social que o “apaga”, porque nós, no Brasil, não temos negros, somos todos mestiços, ao mesmo tempo, as práticas discriminatórias e racistas cotidianas são banalizadas, porque no pós-abolição nunca tivemos segregação legal (SILVÉRIO, 2003, p. 70).

Esse discurso se organiza na prática pelo não reconhecimento dos negros, identificando todos como mestiços ou morenos, ou, quando reconhece, atribui, aos próprios negros a sua condição de outro carente de habilidades e competências exigidas para a mobilidade social no mundo moderno. Além disso, responsabiliza a escola como espaço para que a população negra desenvolva competências para o seu desenvolvimento, focalizando a questão social como prioritária e, muitas vezes, não vinculando com desigualdades raciais, a situação social do sujeito da negritude.

É necessário olhar a nossa sociedade com os olhos do presente, não retificando os discursos de integração nacional a partir da tutela de um grupo sobre outro que constitui

um ‘nós’ artificial, como é da mestiçagem no Brasil. “A política da branquidade tem sido enorme e, por vezes, terrivelmente eficiente na formação de coalizações que unem as pessoas, atravessando diferenças culturais, relações de classe e de gênero” (APPLE, 2000, p. 40).

Para entender os discursos que envolvem o conceito de raça e como a mestiçagem é entendida no Brasil, é necessário transpor diagnósticos passados sem as devidas mediações culturais. Temos que admitir a crise como forma de pensarmos novos desenhos de interações entre os grupos sociais, não mais tutelados um pelo outro, mas construindo possibilidades de ajuda mútua e de valorização de vivências. É necessário admitir que a história de hoje mantém relações com outros períodos da história do país e entendê-la exige um esforço teórico e prático para perceber como as marcas do presente foram formuladas no passado e como os conceitos carregam em si essas marcas históricas.

É neste esforço teórico e prático, pensando e repensando as categorias de mensuração racial no Brasil, que desde 2014 tem se constituído com maior frequência as Comissões de Heteroidentificação, tanto na esfera federal como estadual, que em geral tem como intuito verificar a autodeclaração étnico-racial dos candidatos que se inscrevem como sujeito deste direito de minoria durante o processo de sua matrícula na universidade. É fundamental evidenciar que autodeclaração é um método de identificação racial em que o próprio indivíduo define a sua identidade, previsto no artigo 1º, inciso IV, do Estatuto da Igualdade Racial, conforme a Lei 12.288, de 20 de julho de 2010, vejamos:

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

[...]

IV - População negra: o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga.

Para verificar o impacto que as cotas raciais têm sobre a população negra como uma minoria jurídica, é necessário garantir que esta política chegue realmente ao sujeito de direito e com isso prevenir as fraudes, que tem sido constantemente denunciada pelos movimentos negros e outros atores sociais. Os militantes da luta por direitos da população negra, diversos estúdios e órgão jurídicos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, têm argumentado que, para garantir o impacto social das cotas raciais, a autodeclaração não é suficiente para assegurar a efetividade proposta pela política

afirmativa, como bem salienta a Recomendação n. 41, de 9 de agosto de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público:

Considerando, no entanto, que a autodeclaração não é critério absoluto de definição da pertença étnico-racial de um indivíduo, devendo, **notadamente no caso da política de cotas, ser complementado por mecanismos heterônomos de verificação de autenticidade das informações declaradas, tendo o STF**, no julgamento da ADPF 186, se pronunciado especificamente sobre a legitimidade do sistema misto de identificação racial [...] (BARROS, 2016, P.3, grifo nosso).

É importante entender que em nenhum momento, ao se instituir as comissões de heteroidentificação, está sendo descartada a autodeclaração do candidato, uma vez que dentre os aspectos positivos desse modo de identificação racial, destaca-se o seu papel no que tange à percepção do próprio indivíduo sobre a sua identidade. Porém, a investigação de fraudes e imposição de sanções são procedimentos importantes para garantir que este direito de minoria alcance os objetivos almejados e não seja desvirtuada ao longo de sua implementação.

No Brasil, há inúmeros estudiosos, como Adilson Pereira dos Santos, que publicou o livro *Gestão Universitária e Lei de Cotas* (2020), abordando as Políticas de Ação Afirmativa como uma política pública que se constitui como uma alternativa às políticas universalistas e visa à inclusão social de grupos com históricos de desigualdade. Temos também os esforços realizados para discutir e debater a temática por instituições, como a Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN) que, em parceria com a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped - GT21), promoveu o *II Seminário Nacional de Políticas Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras: Desafios, Avanços de Aspectos Políticos, Administrativo e Jurídico das Cotas no Ensino Superior*, realizado de 13 a 19/09/2020, de forma virtual devido à pandemia, e que teve como objetivo avaliar de forma crítico-reflexiva a aplicação da política de ações afirmativas em seus aspectos políticos, administrativos e jurídicos no contexto da esfera pública brasileira.<sup>2</sup>

De forma geral, as comissões de heteroidentificação têm o intuito de garantir que os sujeitos de acesso sejam alcançados, ou seja, que realmente a vaga seja ocupada por candidatos negros, fenotipicamente identificados como pretos e pardos, de acordo com a mensuração racial utilizada pelo IBGE. Como argumenta Nunes (2018), as comissões que têm a responsabilidade de garantir o acesso exclusivo de pretos, pardos e indígenas ao

<sup>2</sup> Conforme informações do evento em: [https://www.even3.com.br/2\\_seminario\\_acoesafirmativas2020/](https://www.even3.com.br/2_seminario_acoesafirmativas2020/). Acesso em: 02 mar. 2022.

ensino superior e ao serviço público, nos últimos dois anos, têm se orientado pela Portaria Normativa n.º 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, 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.

Em uma das instituições no âmbito federal, a Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD), o sistema de ingresso à graduação ocorre por meio do Sistema de Seleção Unificado (SISU) e do processo seletivo vestibular. No que diz respeito à reserva de vagas para pretos e pardos, está em conformidade com a Lei n. 12.711/2012. Porém, apesar do grande debate que houve para a implementação das comissões, boa parte deste debate protagonizado pelo Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros da instituição, somente no processo seletivo de 2019, a UFGD acatou a recomendação do Ministério Público Federal para que a autodeclaração relacionada ao ingresso de estudante por meio de cota étnico-racial seja verificada.

Para isso, a UFGD aprovou a Portaria n. 930/2017<sup>3</sup> que instituiu a Comissão de Validação de Autodeclaração Étnico-Racial, em que estabelecem os seguintes procedimentos: a análise dos traços fenotípicos do/a candidato/a é feita presencialmente, com coleta de imagens fotográficas, vídeo e laudo fenotípico elaborado pelos membros da comissão por meio de reconhecimento de aspectos característicos tecnicamente sistematizados. A Comissão Específica de Heteroidentificação efetua o procedimento de heteroidentificação do candidato exclusivamente por meio de aferição visual e presencial, considerando o seguinte conjunto de características fenotípicas de pessoa negra: a) cor da pele (preta ou parda); b) aspecto de cabelo; c) aspecto do nariz; d) aspecto dos lábios, e ainda ressalta no documento que serão consideradas as características fenotípicas do candidato exclusivamente no momento da realização do procedimento de heteroidentificação.

No âmbito das estaduais, citamos o caso da Universidade Estadual de Maringá (UEM), no Paraná, que depois de um intenso debate protagonizado pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares Afro-Brasileiros da instituição (NEIAB/UEM) e juventude negra da cidade, utilizando de sua autonomia, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEP) aprovou as cotas para a população negra, em 20 de novembro de 2019, com a

---

<sup>3</sup> Documento disponível em: <https://portal.ufgd.edu.br/divisao/legislacao-normas-cograd/normas-ufgd>. Acesso em: 02 maio 2021.

Resolução 028/2019-CEP. No ato da aprovação, o CEP já instituiu no Art. 7º “devem ser instituídas bancas de verificação para candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos)”.

Os procedimentos operacionais referentes à implantação do sistema de Cotas para Negros (pretos e pardos) no processo seletivo para ingresso nos cursos de graduação da UEM foram estabelecidas na Portaria 1025/2020<sup>4</sup>. O documento estabelece no Art. 17. que a Comissão de Aferição dos Candidatos autodeclarados negros (pretos ou pardos) tem como atribuição “analisar a documentação e autodeclaração dos candidatos que optaram pelo Sistema de Cotas para Negros, considerando os requisitos e critérios especificados no regulamento específico”. O documento ainda traz a seguinte informação: “considera-se negro (preto e pardo) o candidato que assim se declare e que possua cor de pele preta ou parda e outros traços fenotípicos que o identifiquem como pertencente ao grupo racial negro”.

No plano jurídico, as comissões de heteroidentificação tem se mostrado eficaz para garantir que a população negra possa acessar o seu direito de minoria instituído pela lei federal 12711/2012, que é ocupar as instituições públicas de Ensino Superior. Em 04 de abril de 2018 foi publicada pelo Governo Federal a Portaria 04, 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 nº12.990, de 9 de junho de 2014, que 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 Portaria 04/2018 considera o procedimento de heteroidentificação, a identificação por terceiros da condição autodeclarada, e estabelece:

Art. 9º A comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público.

§ 1º Serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação.

§ 2º Não serão considerados, para os fins do caput, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões

<sup>4</sup> Documento disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345). Acesso em: 02 maio 2021.

referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais.<sup>5</sup>

As Comissões de heteroidentificação, apesar da não parametrização das instituições que as utilizam e as polêmicas que os mais resistentes às cotas raciais e sua real efetivação fazem, têm garantido que as vagas reservadas sejam ocupadas por pessoas fenotipicamente pretas e pardas, possibilitando ao Estado Brasileiro não só estabelecer um reconhecimento e reparação das desigualdades históricas que a população negra vivenciou no Brasil, como também tem aumentado a representatividade negra nas diferentes instituições de ensino e, conseqüentemente, um número maior de profissionais negros nos mais diferentes espaços.

Voltando ao parecer de Lewandowski (2012) relativo à ADPF 186, ao afirmar a constitucionalidade das cotas raciais, indica a necessidade de que o Brasil precisa criar formas das crianças negras se projetarem em outros espaços sociais, inclusive os de liderança. Ao afirmar isto, o Ministro parece entender que as cotas raciais têm como objetivo combater a exclusão social histórica de discriminação que a população negra vive, como também possibilitar uma mudança no imaginário social, ao permitir as pessoas ocupar espaços que historicamente lhes foram negados.

Interpreto que o voto de Lewandowski (2012), acompanhado por todos os outros Ministros, permite a efetivação dos direitos de minorias, que tem compromisso com o passado ao estabelecer uma política de reconhecimento das mazelas sociais que um grupo vivenciou e estabelecer estratégias de reparação, mas também tem compromisso com o futuro, possibilitando as crianças desses grupos se verem em diversos espaços sociais, ampliando assim as suas formas de existência na sociedade.

### **Considerações**

Ao inserir as cotas raciais voltadas para a população negra nas discussões sobre direitos de minorias, estamos tratando da multiplicidade de existências possíveis e reconhecendo que historicamente alguns grupos tiveram dificuldades de efetivar seus direitos fundamentais e ocupar lugar de destaque nas instituições. Dessa forma, tratar o direito à diferença no princípio da igualdade, significa construir formas de reparações da história para que os membros de um grupo minoritário tenham as mesmas oportunidades

---

<sup>5</sup> Disponível em:

[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345). Acesso em: 10 mar. 2022.

de grupos privilegiados. O direito das minorias, ao ser aplicado, demonstra o compromisso democrático do Estado, além de revelar os esforços para acolher os grupos que historicamente foram minorizados e vulnerabilizados. No entanto, a experiência tem demonstrado que construir um país em que todos tenham direitos e possam efetivar a igualdade jurídica, material e simbólica, demanda compromisso sem um fim, e demanda constante fiscalização para que os sujeitos dos grupos das minorias políticas possam realmente ter acesso a seus direitos.

Quando se trata de garantir acesso às vagas nas universidades para a população negra, como demanda a Lei 12.711/2012, o tempo demonstrou que devido aos inúmeros casos de fraudes cometidos pelos sujeitos da branquitude, a autodeclaração não foi suficiente para garantir que os direitos destinados aos/às pretos/as e pardos/as sejam respeitados. Como método isolado, a autodeclaração sem verificação se tornou mais uma expressão do racismo institucionalizado, pois ela representaria a inviabilidade do impacto social desta ação afirmativa.

Foi necessário construir um sistema de verificação que se dê previamente, evitando que os sujeitos negros acabem sendo preteridos ou prejudicados em longas demandas judiciais, perdendo oportunidades para sua formação acadêmica e inclusão social e que o Brasil seja prejudicado em seu projeto de fortalecimento da democracia, ao elaborar políticas de reconhecimento, reparação e representatividade.

## Referências

- APPLE, Michael W. Consumindo o outro: branquidade, educação e batatas fritas baratas. In: COSTA, Marisa V. (Org.). *Escola básica na virada do século: cultura, política e educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 25-43.
- BARROS, Rodrigo Janot Monteiro de. Recomendação n. 41 de 9 de agosto de 2016. *Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público*, n. 166, 2016.
- BENTO, Maria Aparecida da Silva. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: CARONE, I; BENTO, MA da S. (Org). *Psicologia Social do Racismo*, 2002.
- BRANDÃO, André Augusto (Org.). *Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.
- BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 mai. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Estatuto da Igualdade Racial, Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm). Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm). Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Portaria Normativa nº 4, de 06 de abril de 2018*. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 186*. Relator Ministro: Ricardo Lewandowski, Julgamento em: 25/04/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=186&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> >. Acesso em 05. Mai. 2021.

CARDOSO, Lourenço. A branquitude acrílica revisitada e a branquitude. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, v. 6, n. 13, p. 88-106, 2014.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo [online]*, Rio de Janeiro, v.12, n. 23, p. 100-122, 2007.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FELIPE, Delton Aparecido. Negritude em discurso: a educação nas revistas *Veja* e *Época* (2003-2010). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-Graduação em Educação–Maringá, 2014.

LEWANDOWSKI, Ricardo. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental 186*. Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp>, 2012. Acesso: 02 de maio.2021

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; MITUZANI, Larissa. Direito das Minorias Interpretado: o compromisso democrático do direito brasileiro. *Revista Sequência*, v. 32, n. 63, 2011.

NUNES, Georgina Helena Lima. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber. *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018, p. 11-31.

PEREIRA, Nilton Mullet; PAIM, Elison Antonio. Para pensar o ensino de história e os passados sensíveis: contribuições do pensamento decolonial. *Educação e Filosofia*, v. 32, n. 66, 2018.

PIMENTA, Alexandre Jorge. Análise da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 186/DF e sua repercussão na lei de cotas. *Revista Conexões de Saberes*, v. 3, n. 1, p. 33-48, 2019.

SANTOS, Adilson Pereira dos. *Gestão universitária e a Lei de Cotas*. Curitiba: Appris, 2020

SILVÉRIO, Valter Roberto. O papel das ações afirmativas em contextos racializados: algumas anotações sobre o debate brasileiro. In: SILVA, P. B. G.; SILVÉRIO, V. R. *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília, DF: INEP, 2003. p. 55-77.

DOI: 10.47694/issn.2674-7758.v4.i10.2022.86103

THOMAZ, Daniara; COSTA, Hilton. Desigualdade Social e Racismo no Brasil. *In*: FELIPE, Delton (Org). *Educação para as relações étnico-raciais: estratégias para o ensino de história e cultura afro-brasileira*. Maringá: Mondrian Ed, 2019, p.33-54.

*Artigo recebido em 15 de março de 2022. Aprovado em 22 de abril de 2022.*