



Heloisa de Faria Pacheco

**“IGUALITARISMO NEGRO” E LUTAS POR
DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO:
uma análise da judicialização da Lei nº 12.711/2012 no
Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Orientadora: Professora Dra. Gisele Guimaraens Cittadino

Rio de Janeiro
Setembro de 2023



Heloisa de Faria Pacheco

**“IGUALITARISMO NEGRO” E LUTAS POR
DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO:
uma análise da judicialização da Lei nº 12.711/2012 no Tribunal
Regional Federal da 2ª Região (TRF2)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Professora Dra. Gisele Guimaraens Cittadino

Orientadora

Departamento de Direito – PUC-Rio

Professora Dra. Thula Rafaela de Oliveira Pires

Departamento de Direito – PUC-Rio

Professora Dra. Andreia Clapp Salvador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Rio de janeiro, 26 de setembro de 2023

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Trabalha como assessora jurídica parlamentar na Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ), tendo experiência com processo legislativo. Atualmente, cursa a pós-graduação em Direito Eleitoral na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Tem experiência e realiza pesquisas relacionadas à política de ações afirmativas, desigualdades raciais, direitos humanos e direito à educação

Ficha Catalográfica

Pacheco, Heloisa de Faria

“Igualitarismo negro” e lutas por democratização do ensino superior brasileiro: uma análise da judicialização da Lei nº 12.711/2012 no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) / Heloisa de Faria Pacheco ; orientadora: Gisele Guimaraes Cittadino. – 2023.

181 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2023.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Desigualdades raciais. 3. Ações afirmativas. 4. Ensino superior público federal. 5. Heteroidentificação racial. 6. Judicialização. I. Cittadino, Gisele Guimarães. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

A todas e todos que lutaram e lutam para
que a democracia seja uma realidade neste país
e no mundo.

AGRADECIMENTOS

Semelhante à conclusão da graduação, encerro a escrita da dissertação de mestrado redigindo estes agradecimentos, coincidentemente no Dia Internacional da Mulher Negra, Latino-americana e Caribenha - 25 de julho. Uma data em memória de suas lutas e reconhecimento do seu legado, mas também de denúncia da permanência e aprofundamento de condições de desigualdade e violência. Por um lado, denuncia a inviabilidade de qualquer transformação que não tenha o enfrentamento à exploração racial, sexual e econômica como prioridade. Por outro, dimensiona como os processos de democratização em curso são indissociáveis do conjunto de saberes e práticas articuladas pelos militantes e entidades do movimento negro. Este trabalho analisa a continuidade dessas disputas no âmbito do Sistema de Justiça a partir da judicialização da Lei nº 12.711/2012, a chamada Lei de Cotas, uma das suas principais conquistas.

Após uma década de sua implementação (2013-2022), a análise desses dissensos é fundamental para compreensão dos desafios que permanecem nos processos de democratização. Esta pesquisa foi escrita durante um dos momentos mais difíceis da história recente do Brasil, atravessada pelos incalculáveis custos humanos e sociais decorrentes da pandemia mundial de COVID-19 e pelas múltiplas e incontáveis políticas de morte dirigidas do Palácio do Planalto e do Palácio Guanabara. Nesse contexto, escrevi sobre as lutas do movimento negro pela democratização do ensino superior brasileiro, o que só foi possível pelo cuidado de diferentes pessoas nesta caminhada.

Inicialmente, agradeço à minha família pelo amor, compreensão, preocupação e acolhimento em todos os momentos. Minha mãe e meu pai, Elizabeth Faria e Cesar Pacheco. Minha irmã, Elisangela de Faria Pacheco. Por me fazerem acreditar que a educação pode transformar o mundo e não medirem esforços para que eu possa estudar. Igualmente, à toda Família Faria e Pacheco. Para e por vocês, todo meu amor e entrega.

Ao conjunto da secretaria, corpo docente e discente que tornam possível o Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio. Foram dois anos de intenso diálogo, leituras, trocas e aprendizados em cada disciplina, seminários, conversas de corredor e mesas de bar. Igualmente, agradeço ao conjunto da Equipe Editorial da Revista Direito, Estado e Sociedade - DES, nosso periódico. Foi uma honra fazer parte, aprender e contribuir um pouco com a construção de um campo interdisciplinar.

À Professora Gisele Guimaraes Cittadino. Inicialmente, por ter aceito orientar a escrita desta dissertação. Pela leitura cuidadosa e por cada crítica e sugestão ao longo do desenvolvimento do trabalho, ouvir suas contribuições foi fundamental para o aprimoramento da pesquisa, mas também para minha formação acadêmica e pessoal. Especialmente, agradeço pelo apoio em todos os momentos. À professora Thula Pires, por ter aceito participar da banca de qualificação e por cada consideração sobre o projeto e o primeiro capítulo, que nortearam a continuidade da pesquisa. Às professoras Thula Pires e Andreia Clapp por terem aceito participar da banca de defesa, pela leitura e cada contribuição para reflexão sobre esta e futuras pesquisas.

À minha turma, ingressante no primeiro semestre de 2021. Por cada diálogo ao longo desses dois anos, pela partilha dos aprendizados e críticas, mas especialmente das dúvidas. Em um momento em que ninguém sabia como lidar com o mundo desmoronando (se é que hoje sabemos), vocês tornaram possível o desafio de fazer pesquisa diante dos sucessivos ataques que as universidades sofrem. Igualmente, estendo os agradecimentos aos colegas das demais turmas do mestrado e do doutorado por cada encontro e troca.

Aos programas de pós-graduação que me receberam como “*discente externa*” ao longo deste período, partilhando incontáveis inquietações e reflexões. À Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio por ter me recebido na disciplina “*Formas de Resistência Social e Políticas Públicas*”, conduzida pela professora Andréia Clapp; ao PPGD UFRJ por ter me

recebido na disciplina “*Filosofia política e perspectivas críticas do direito*”, conduzida pelo professor Manuel Eugénio Gándara Carballido; ao IESP-UERJ por ter me recebido na disciplina “*Ações afirmativas no ensino superior: conquistas, limites e desafios*”, conduzida pelos professores Márcia Lima e Luiz Augusto Campos. Todo agradecimento aos docentes e às turmas que possibilitaram diálogos tão ricos.

Ao conjunto dos trabalhadores das bibliotecas que me receberam ao longo da escrita da dissertação: à Biblioteca Central (BC) da PUC-Rio, à biblioteca do Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB) e às Bibliotecas do Gragoatá (BCG), da Faculdade de Direito e da Faculdade de Economia da UFF. Agradeço por todo suporte, dedicação, paciência e compromisso.

À Monica Cunha e Antonio Pedro Soares, pela confiança, exercício da paciência, preocupação, cuidado e respostas sempre favoráveis a qualquer demanda para o mestrado. Especialmente à Monica, reafirmo: “obrigada por me fazer ter certeza que as mulheres negras vão transformar o mundo”. Ao conjunto do Mandato do Bonde Antirracista por todo afeto, companheirismo e aprendizado diário, por compartilharem o desafio de construir estratégias de enfrentamento ao racismo e de defesa da vida e da democracia. Pela possibilidade de sonhar e construir outros mundos. À Michelle Lacerda e Leon Diniz por partilharem a luta e a vida (todo meu carinho). À Mandata Quilombo, na figura de Monica Francisco, por possibilitar condições para que eu ingressasse e cursasse o mestrado, obrigada por todo apoio e torcida.

Com todo meu respeito, agradeço à Bruna Diniz, Anna Beatriz Alvim, Carolina Garrido, Juliana Chermont e Yasmin Carvalho. Que honra e privilégio ingressar e cursar o mestrado com vocês, obrigada pela partilha do cotidiano, pelo apoio mútuo, pela escuta sensível e abraço cuidadoso, por construírem alternativas, pelo brilho nos olhos nos debates, pelas dicas, pela confiança, por acolherem as fragilidades e os limites. Seria impossível sem vocês. Obrigada por partilharem o mestrado, mas especialmente a vida.

Desconhecendo como caminhar sozinha, agradeço aquelas e aqueles com quem partilho a vida em seus detalhes, pelo olhar inacreditavelmente atento, pela compreensão nas minhas ausências, por estarem presentes apesar delas, pela torcida e apoio, pela preocupação e cuidado, por acreditarem mais do que eu mesma, por todo amor. Agradeço à Livia Mengue, Matheus Guarino, Ana Nagashima, Bruna Aussi, Carla Garcia, Elaine Barbosa, Erica Lima, Gabrielle Hernandez, Isabel Pereira, João Victor Duarte, Laize Gabriela Benevides, Nathalia Fajardo, Paloma Santos, Pamela Soares e Rafael Bessa. Quero igualmente estender os agradecimentos às pessoas queridas que compartilharam o Mello's, que foi espaço de acolhimento para tantas dúvidas, individuais e coletivas.

Por fim, mas imprescindível, a todas e todos que lutaram e lutam intransigentemente para a democracia ser uma realidade neste país, especialmente em tempos de tamanha brutalidade, violência e desalento. Por ensinarem que é possível transformar a realidade e construir um país em que nenhuma pessoa morra de *“tiro, covid ou fome”*. Pelo legado de conquistas e de múltiplas estratégias de resistência.

RESUMO

Pacheco, Heloisa de Faria; Cittadino, Gisele Guimaraens (orientadora). **"Igualitarismo negro" e lutas por democratização do ensino superior brasileiro: uma análise da judicialização da Lei nº 12.711/2012 no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2)**. Rio de Janeiro, 2023. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A dissertação pretende compreender a permanência da judicialização das políticas de ações afirmativas nas universidades públicas federais, que visam a democratização do acesso ao ensino superior público brasileiro e colocam em debate sua própria funcionalidade para manutenção ou superação das desigualdades no país. Em um momento em que se completa a primeira década de implementação da Lei nº 12.711/2012 nestas instituições, busca analisar o que se encontra em disputa na efetivação desses programas. Para tanto, recorre à categoria *"Igualitarismo Negro"*, desenvolvida por Antonio Sergio Alfredo Guimarães, para entender os desafios que as lutas e formas de resistência do movimento negro trazem para os processos de invenção democrática, notadamente para o reconhecimento das desigualdades raciais, a aprovação de políticas de igualdade (promocionais e antidiscriminatórias) e o enfrentamento ao racismo no campo educacional. Ademais, dimensiona como os procedimentos de fiscalização e verificação das condições de beneficiários está no cerne das controvérsias e dos debates legislativos, jurisprudenciais, acadêmicos e midiáticos, ensejando distintas formas de formulação e concretização da política pública. A partir desses dois subsídios, são analisadas quarenta e uma decisões (41) proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), que possui jurisdição no Rio de Janeiro e no Espírito Santo, concernentes à execução da Lei de Cotas pelas universidades localizadas nesses estados (UFES, UFF, UFRJ, UFRRJ, UNIRIO). Inicialmente, como objetivos específicos, buscou-se identificar a natureza da demanda, a classe da ação, as Turmas Recursais que proferiram as decisões, o ano da decisão, as universidades envolvidas,

a sub-cota judicializada, o autor do recurso, o tipo de assistência jurídica dos candidatos, o curso de graduação judicializado, as manifestações do Ministério Público Federal e das gestões universitárias e o resultado das decisões em segunda instância. Em sequência, com o objetivo de compreender os dissensos e o posicionamento do TRF2, analisa-se os argumentos apresentados pelos autores dos recursos e a fundamentação da decisão do órgão colegiado. Objetiva-se, assim, compreender as disputas que permanecem após uma década de implementação da legislação federal, em especial quanto à adoção de instrumentos de controle do efetivo acesso dos seus sujeitos de direito à educação superior.

Palavras-chave:

Desigualdades raciais; ações afirmativas; ensino superior público federal; heteroidentificação racial; judicialização.

ABSTRACT

Pacheco, Heloisa de Faria; Cittadino, Gisele Guimaraens (Advisor).
Title: "Black egalitarianism" and the struggles for the democratization of higher education in Brazil: an analysis of the judicialization of Law 12.711/2012 in Federal Regional Court of the States of Rio de Janeiro and Espírito Santo. Rio de Janeiro, 2023. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation aims to comprehend the permanence of the judicialization of affirmative action policies whose purpose is to democratize access to Brazil's public universities and federal public universities, while debating their functionality for maintaining or overcoming racial inequalities in the country. At the 10-year mark of the implementation of Law 12.711/2012 in Higher Education, it seeks to analyze what is in dispute in the effectiveness of these policies. Thereby, it resorts to the category "Black Egalitarianism", established by Antonio Sergio Alfredo Guimarães, to understand the challenges that the struggles and forms of resistance in the black movement bring to the processes of democratic invention. Especially concerning the recognition of racial inequalities, approval of equality policies (promotional and anti-discriminatory), and the fight against racism in the educational field. Furthermore, it shows how fiscalization procedures and verification of recipients' conditions are at the heart of controversies and legislative, jurisprudential, academic, and media debates, allowing different forms of formulation and implementation of public policy. From these subsidies, forty-one decisions (41) were issued by the Federal Regional Court of the Brazilian States of Rio de Janeiro and Espírito Santo (TRF2) concerning the enforcement of the Quotas Act by the universities located in these states (UFES, UFF, UFRJ, UFRRJ, UNIRIO). Initially, as specific objectives, we sought to identify the nature of the demand, the class of action, the Appellate Panels that issued the decisions, the current time of the decision, the universities involved, the sub-quota judicialization, the author of the appeal, type of legal assistance for the candidates, the judicialized graduation course, the manifestations of the Federal Public Prosecutor's Office and the university administration's office, and the result

of the decisions in the second instance. In sequence, to understand the disagreements and the position in the Regional Court, the arguments presented by the authors of the appeals and the reasoning behind the decision of the collegiate body are analyzed. The objective is, therefore, to understand the disputes that remain after a decade of implementation of the federal legislation, especially regarding measures that were taken to control the effective access of its recipients to the right to access higher education ensured by that legislation.

Keywords

Racial inequalities; Affirmative actions; Public Higher Education; Racial hetero-identification; Judicialization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. DUAS DÉCADAS DA POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DESIGUALDADES RACIAIS, “IGUALITARISMO NEGRO” E LUTAS POR DEMOCRATIZAÇÃO	26
1.1 MOVIMENTO NEGRO, FORMAS DE RESISTÊNCIA E O RECONHECIMENTO E PERMANÊNCIA DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL	29
1.2 “IGUALITARISMO NEGRO”, DESIGUALDADES EDUCACIONAIS E INVENÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL	37
1.3 DUAS DÉCADAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DESIGUALDADES EDUCACIONAIS E CONQUISTAS E LIMITES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PROMOCIONAIS E ANTIDISCRIMINATÓRIAS	46
2. UMA DÉCADA DA LEI DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: POLÍTICAS DE IGUALDADE, JUDICIALIZAÇÃO DAS COTAS RACIAIS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE DA FINALIDADE LEGAL	56
2.1 OS PROCEDIMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS DE DIREITO NAS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL (LEI Nº 11.096/2005, LEI Nº 12.711/2012 E LEI Nº 12.990/2014): TRAJETÓRIA E DESAFIOS	61
2.2 JUDICIALIZAÇÃO E DENÚNCIAS DE DESVIO DA FINALIDADE LEGAL DA COTAS RACIAIS (ADI Nº 3.300, ADPF Nº 186 E ADC Nº 41): AUTOIDENTIFICAÇÃO E HETEROIDENTIFICAÇÃO EM ANÁLISE	70
2.3 PROCEDIMENTOS DE CONTROLE DO EFETIVO INGRESSO DA POPULAÇÃO NEGRA: REGULAMENTAÇÃO E EXPERIÊNCIAS UNIVERSITÁRIAS	77
3.	97
3.1 O QUE SE ENCONTRA EM DISPUTA APÓS UMA DÉCADA DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.711/2012? A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS	90
3.2 A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO (TRF2) E OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	96

3.3 A JUDICIALIZAÇÃO DAS COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS DO RIO DE JANEIRO E DO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE DAS DECISÕES DO TRF2	102
3.3.2 A judicialização das cotas reservadas para candidatos que concluíram integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012, art. 1º)	111
3.3.3 A judicialização das sub-cotas reservadas para candidatos com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita (Lei nº 12.711/2012, art. 1º, parágrafo único)	116
3.3.4 A judicialização das sub-cotas reservadas para pessoas com deficiência (Lei nº 12.711/2012, art. 3º)	118
3.3.5 A judicialização das sub-cotas reservadas para candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas (Lei nº 12.711/2012, art. 3º)	119
CONCLUSÃO	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPN - Associação Brasileira de Pesquisadores Negros
ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado Rio de Janeiro
ANC - Assembleia Nacional Constituinte
ANPG - Associação Nacional de Pós-Graduandos
CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CFOAB - Conselho Federal da Ordem dos Advogados
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNCD - Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNPIR - Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CONFENEN - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público
CPC - Código de Processo Civil
CPDOC-FGV - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas
CREDUC - Programa de Crédito Educativo
CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEM - Democratas
DPU - Defensoria Pública da União
EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes
EUA - Estados Unidos da América
FACTO - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia
FCP - Fundação Cultural Palmares
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FEFC - Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz

FUNAI - Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FURG - Universidade Federal do Rio Grande
GT - Grupo de Trabalho
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio
Teixeira
IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC - Ministério da Educação
MIR - Ministério da Igualdade Racial
MPF - Ministério Público Federal
MNU - Movimento Negro Unificado
MNUCDR - Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial
MPF - Ministério Público Federal
MPT - Ministério Público do Trabalho
NEABI - Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PLANAPIR - Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNDH - Plano Nacional dos Direitos Humanos
PNPIR - política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PPGSD-UFF - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da
Universidade Federal Fluminense
PROUNI - Programa Universidade para Todos
OBAAP - Observatório de Ações Afirmativas na Pós-graduação
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU - Organização das Nações Unidas
SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade
e Inclusão
SEPPIR - Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial
SESI - Serviço Social da Indústria

SISU - Sistema de Seleção Unificada
STF - Supremo Tribunal Federal
TJRJ - Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TRE - Tribunal Regional Eleitoral
TRF - Tribunal Regional Federal
TRF2 - Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense
UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UESPI - Universidade Estadual do Piauí
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UFF - Universidade Federal Fluminense (UFF)
UFG - Universidade Federal de Goiás
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto
UFPeI - Universidade Federal de Pelotas
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU - Universidade Federal de Uberlândia
UnB - Universidade de Brasília
UFMA - Universidade Federal do Maranhão
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

O problema é que a gente acha que a educação sempre tem um papel transformador e emancipador, e não é exatamente assim. Então farei uma afirmação que é difícil de fazer como educador. Eu diria o seguinte: se não fosse a educação, o racismo não teria como se reproduzir

Silvio Almeida, 2018¹.

Eu acho que a política de cotas é a mais exitosa das nossas lutas. É um paradigma mesmo que a gente construiu. É um divisor de águas porque muito do que nós devemos ao desmascaramento da cordialidade racial vem precisamente do debate das cotas [...]. E foi uma coisa tão violenta que não foi sem surpresa que todos participantes dessa luta recebemos o resultado do STF. [...] mas aconteceu e mudou a cara do campus universitário desse país. [...] Ou seja, o que eu acho que esse universo está produzindo é algo que o Milton Santos chamou de construção de universal empírico, que é a conjugação de todas essas diversidades, essas multiplicidades, que os campus hoje estão abrigando e que de alguma maneira pressiona a universidade a se abrir.

Sueli Carneiro, 2023²

¹ Silvio Almeida durante a palestra sobre a "*História da discriminação racial na educação brasileira*", realizada no Centro de Formação da Vila.

² Sueli Carneiro durante o lançamento do livro "*Dispositivo de Racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser*", de sua autoria, realizado no auditório da PUC-Rio no dia 09 de maio de 2023.

INTRODUÇÃO

Dez anos deveriam ter nos ensinado que as políticas de ação afirmativa não se referem apenas aos grupos discriminados. As cotas raciais referem-se a algo que muito aparece em discursos, mas que muito poucos querem verdadeiramente para o Brasil: democracia (Silvio Almeida, 2022)³.

A análise sobre as duas décadas de implementação da política de ações afirmativas e uma década da Lei nº 12.711/2012, a chamada Lei de Cotas, é indissociável das diferentes formas de luta e resistência articuladas pelo movimento negro desde sua refundação no final da década de setenta. O conjunto de denúncias e reivindicações protagonizadas por suas entidades e militantes representaram e permanecem representando desafios aos processos de democratização ainda em curso no país, disputando o efetivo caráter democratizante das transformações econômicas, sociais e políticas. No cerne, coloca em questão qualquer projeto de país que não tenha o reconhecimento e o enfrentamento do racismo e das desigualdades raciais no centro das mobilizações.

Longe de representarem dissensos superados ou consensos coletivos, essas disputas são fundamentais para compreender a existência e os contornos das legislações e das políticas de igualdade racial no país, dimensionando as vitórias e as possibilidades abertas com determinada aprovação, mas também seus limites, bem como as necessidades de aprimoramento, ameaças e recuos na implementação de políticas públicas com recorte étnico-racial. As políticas focalizadas para população negra e indígena, afirmando a necessidade de proteção específica para determinados grupos que enfrentam condições de discriminação e desigualdade, representam conflitos ainda presentes e desafios para a democratização da organização social brasileira.

A inclusão das ações afirmativas na agenda política nacional decorre da permanência e ascensão das lutas mobilizadas pelo movimento negro, construídas em solidariedade com outros atores políticos em âmbito nacional e internacional. Nessas mobilizações, denuncia-se a permanência do “*lugar de negro*”, caracterizado por Lélia Gonzalez (1982, p. 15) como

³ Silvio Almeida no artigo “*As cotas raciais e o Brasil: dez anos depois*”, publicado na Folha de São Paulo no dia 01 de setembro de 2022.

aquele onde existe omissão do poder público na garantia de direitos e serviços equânimes, como moradia, trabalho e educação, mas também sua atuação cotidiana na produção e reprodução de violências, estando a população negra sobrerepresentada nos piores indicadores socioeconômicos, numa real e efetiva “*divisão racial do espaço*” (GONZALEZ, 2022, p. 21-22).

Nas palavras de Ricardo Henriques (2001, p. 31), existe um verdadeiro “*Brasil branco*” e um “*Brasil negro*”, que permanece apesar das transformações políticas que o país vivencia. O “*igualitarismo negro*” busca justamente a promoção de condições dignas de vida e a superação dos lugares sociais naturalmente destinados para população negra (GUIMARÃES, 2021, p. 186). Como analisa Sueli Carneiro (2003, p. 129-130), as lutas políticas e formas de resistência dessas entidades e militantes contribuem para o “*alargamento dos sentidos de democracia*”, compreendendo que o racismo não configura exclusivamente um legado da escravidão, nem apenas práticas individuais ou institucionais anormais. A denúncia da existência do racismo e da desigualdade racial enquanto estruturante da organização social brasileira representa um desafio para os processos de democratização de um país que tem a miscigenação e a cordialidade das suas relações raciais como ideologia fundadora e discurso oficial. Ou seja, cujo projeto republicano não se assenta nas bandeiras de igualdade e dignidade, mas na suposta inexistência de barreiras raciais para a mobilidade da população negra (GUIMARÃES, 2012, p. 55; GUIMARÃES, 2021, p. 162-163; SCHWARCZ, 2012, p. 28-42; FREYRE, 2006, p. 67-69).

Na confluência entre o processo constituinte em 1987-1988 e o centenário da abolição, ergue-se a denúncia da democracia racial como farsa. O caráter democrático da constituição cidadã é legatário desse conjunto de mobilizações, protagonizadas pelo movimento negro, mas também pelo conjunto de movimentos sociais que se reorganizam nacionalmente com o período de abertura política. São articulações que garantem vitórias importantes na carta constitucional, como a criminalização do racismo e o reconhecimento do direito à terra para as comunidades quilombolas. Todavia, o esvaziamento, omissão e perda de

especificidade e caráter determinativo de diversas demandas apresentadas na “*fase popular*” da constituinte expressa como o enfrentamento ao racismo era considerado um tema “*subversivo*” e “*ameaçador*”, que nem o processo de redemocratização ousava questionar (NERIS, 2018, p. 157-158).

As análises de Carlos Hasenbalg são fundamentais para legitimar as denúncias e reivindicações protagonizadas pelo movimento negro, seja na ocupação das ruas ou na incidência institucional. O sociólogo analisa estatisticamente a independência da categoria raça na produção e reprodução das desigualdades, demonstrando que ela funciona como um marcador importante na classificação e diferenciação dos grupos raciais, funcional na naturalização das hierarquias e desigualdades. Papéis subordinados que se transformam de acordo com as relações de poder em determinados períodos, configurando um campo de disputa permanente (ALMEIDA, 2016, p. 23).

Preocupado em analisar as formas de produção e reprodução, Hasenbalg analisa a mobilidade de diferentes grupos raciais a partir do controle das variáveis relacionadas à classe, buscando mensurar o impacto da discriminação racial. Nesta análise, destaca que a população não-branca enfrenta desvantagens ao longo de toda a trajetória (ciclo) de vida, como também herda e transmite essas disparidades geracionalmente, configurando um “*processo de acumulação de desvantagens*” (HASENBALG, 2006, p. 266), realidade vivenciada por milhões de famílias negras ao longo de sucessivas décadas (bisavós, avós, filhos, netos, bisnetos). Esse tensionamento não se apresenta apenas no diagnóstico sobre a realidade brasileira (hierarquias raciais e/ou de renda), mas também nas “*soluções*” para enfrentar as desigualdades, em especial se deveriam ser implementadas políticas públicas com recorte socioeconômico (como as destinadas para pessoas egressas da rede pública de ensino ou em razão da renda familiar per capita) ou étnico-racial.

As experiências pioneiras na adoção da política de cotas dimensionam esses dissensos e disputas. Enquanto as universidades estaduais do Rio de Janeiro estabelecem sub-cotas raciais, a Universidade de Brasília adota reserva vagas especificamente para descendentes negros e

indígenas (cotas étnico-raciais, independente da condição de renda e do estabelecimento de conclusão do ensino médio). Apesar das lutas por igualdade ensejadas pelo movimento negro buscarem a democratização de diversas esferas da vida social, o direito à educação está no cerne das mobilizações pois consiste num passaporte fundamental para mobilidade social, impactando as possibilidades de inserção no mercado de trabalho e as rendas auferidas.

É em razão desse conjunto de tensões e disputas que o país vivencia a implementação de ações afirmativas no ensino superior há mais de duas décadas, bem como observa sua expansão para o âmbito da educação privada (ProUni), mercado de trabalho, serviço público, publicidade, estágio, licitação, pós-graduação, concurso docente, mandatos eletivos, dentre outras áreas, beneficiando múltiplos sujeitos de direito. Esse aspecto é fundamental. Por um lado, dimensiona as oposições precípuas contra as políticas focalizadas para a população negra. Por outro, expressa como as lutas protagonizadas pelas entidades e militantes do movimento negro foram decisivas para um conjunto de processos de democratização que não impacta exclusivamente o ensino ou beneficia apenas a população negra⁴. Inclusive, no que tange a democratização das universidades públicas, coloca em debate não apenas o acesso aos cursos, mas denuncia o próprio “*confinamento racial do mundo acadêmico*” (CARVALHO, 2005, p. 89-100). No cerne, se coloca a própria funcionalidade do ensino superior no país.

A aprovação da Lei de Cotas ocorre em um momento em que a adoção dessas medidas de inclusão já era uma realidade há mais de uma década em algumas instituições universitárias, contemplando múltiplos formatos e sujeitos de direito. Com a aprovação da legislação federal, após mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional, homogeneiza-se os critérios a serem implementados pelas universidades públicas federais, bem como torna obrigatória sua adoção por aquelas que ainda se

⁴ Dentre outros beneficiários, estão as pessoas em condição de vulnerabilidade socioeconômica, pessoas com deficiência, mulheres, refugiados, incluindo a própria população branca, beneficiada pelas cotas sociais e pela trajetória de ampliação das vagas e interiorização dos campi universitários.

omitiam na implementação de políticas de democratização do acesso, em especial na adoção do critério étnico-racial.

Desde as experiências pioneiras, como o caso da UnB e das universidades estaduais do Rio de Janeiro, não apenas o dissenso sobre recorte social ou racial se apresenta, como também as disputas sobre os procedimentos de controle e fiscalização do efetivo ingresso da população negra. É em razão das preocupações com o desvio da finalidade que a Universidade de Brasília implementou procedimentos de heteroidentificação: determinou que os candidatos, após efetuarem sua autodeclaração, teriam sua fotografia analisada por comissão competente para homologar ou não sua candidatura pelo sistema de cotas.

Apesar disso, a Lei de Cotas é aprovada prevendo exclusivamente a autodeclaração dos candidatos, sendo omissa na adoção de procedimentos de verificação das condições de beneficiários às sub-cotas étnico-raciais, o que legitimou a postura das gestões universitárias de não adotarem mecanismos de fiscalização do efetivo ingresso da população negra e indígena. Mesmo o Decreto nº 7.824/2012 e a Portaria nº 18/2012, que regulamentam a matéria, estabelecem procedimentos apenas para os egressos da rede pública, a aferição da renda per capita e da condição de pessoa com deficiência.

Omissão que só se alteraria a partir das mobilizações protagonizadas principalmente pelos coletivos universitários de estudantes negros, que acionam os órgãos de controle interno e externo às instituições. Apesar desta obrigação não caber ao movimento negro, pode-se afirmar que ele é fundamental não apenas na reivindicação, proposição e avaliação dos programas, mas também no monitoramento da concretização das finalidades da política pública federal. Soma-se à isso, a aprovação da Lei nº 12.990/2014, estabelecendo cotas raciais especificamente destinadas para população negra no âmbito dos concursos públicos federais, que estabeleceu que a autodeclaração não é um critério absoluto, mas deve ser relativizada em caso de falsidade.

A legitimidade desses procedimentos é declarada com o julgamento da ADC nº 41, que debate a constitucionalidade da Lei de Cotas no âmbito dos concursos públicos federais. A análise das políticas de igualdade racial

no país é indissociável dessa trajetória de judicialização, que tornou o Sistema de Justiça locus privilegiado nas disputas em torno da constitucionalidade das cotas raciais e dos procedimentos de verificação das condições de beneficiário. Ou seja, tratar a judicialização da política de ações afirmativas, longe de envolver a constitucionalidade desses programas de forma geral, se destina a debater precisamente aqueles com recorte étnico-racial. A implementação dos procedimentos em cada universidade decorre desse conjunto de disputas e tensionamentos internos aos seus campi, fazendo com que os mecanismos de fiscalização apresentem formatos diversos.

Neste mesmo período, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação nº 41/2016, enfatizando o dever dos seus membros atuarem para que as legislações que estabelecem a reserva de vagas sejam adequadamente implementadas, o que igualmente contribui para expansão da heteroidentificação no país. Apesar disso, como a adoção desses procedimentos envolve a fiscalização e controle do acesso a um bem escasso e crucial para a mobilidade, sua implementação tem ensejado a permanência da judicialização das cotas étnico-raciais.

O objetivo geral desta dissertação é analisar as decisões do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), que possui jurisdição no Rio de Janeiro e no Espírito Santo, concernentes à execução da Lei de Cotas pelas universidades públicas federais. Com o intuito de compreender essas disputas, foi utilizado o sistema de “*busca avançada de jurisprudência*” disponibilizado pelo sítio eletrônico do TRF2, que possibilita a realização de pesquisas através de palavras-chave e da data de decisão do julgamento. Para a realização da pesquisa, foram utilizados dois filtros: (I) a data da decisão, buscando abranger aquelas proferidas entre 2013 e 2022, o primeiro ano de sua execução e aquele em que se completa a primeira década; (II) palavras-chaves (Lei nº 12.711, heteroidentificação e autodeclaração).

A presente pesquisa analisa quarenta e uma (41) decisões que debatem a implementação das ações afirmativas para acesso à graduação nas universidades federais do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Inicialmente, como objetivos específicos, buscou-se identificar: (I) a

natureza da demanda (individual ou coletiva); (II) a classe da ação (embargo de declaração, apelação ou agravo de instrumento); (III) as Turmas Recursais Especializadas em Direito Administrativo que proferiram as decisões (Quinta, Sexta, Sétima ou Oitava); (IV) o ano da decisão (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022); (V) as universidades (UFF, UFES, UNIRIO, UFRJ, UFRRJ); (VI) a sub-cota judicializada (egresso da escola pública, renda, pessoa com deficiência ou étnico-racial); (VII) o autor do recurso (candidato ou universidade); (VIII) tipo de assistência jurídica dos candidatos (privada ou Defensoria Pública da União); (IX) curso de graduação; (X) se houve manifestação do Ministério Público Federal; (XI) se as universidades apresentaram contrarrazões nos recursos interpostos pelos candidatos; (XII) o mérito das decisões de segunda instância.

Em sequência, com o objetivo de compreender os dissensos e o posicionamento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) nos litígios judiciais sobre a adoção de instrumentos de controle da finalidade da legislação federal, analisa-se os argumentos apresentados pelos autores dos recursos e a fundamentação da decisão de mérito do órgão colegiado. Objetiva-se, assim, compreender as disputas que permanecem após uma década de implementação da Lei nº 12.711/2012, em especial quanto à adoção de instrumentos de controle da finalidade da legislação federal. Para tanto, a dissertação divide-se em três capítulos, intitulados: (I) *“Duas décadas da política de ações afirmativas no ensino superior brasileiro: desigualdades raciais, “igualitarismo negro” e lutas por democratização”*; (II) *“Uma década da Lei de Cotas nas universidades federais brasileiras: políticas de igualdade, judicialização das cotas raciais e procedimentos de controle da finalidade legal”*; e (III) *“A judicialização da Lei de Cotas nas universidades públicas federais: uma análise da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região”*.

O primeiro capítulo se divide em três tópicos, intitulados: (I) *“Movimento negro, formas de resistência e o reconhecimento e permanência das desigualdades raciais no Brasil”*; (II) *““Igualitarismo negro”, desigualdades educacionais e invenção democrática no Brasil”*; e (III) *“Duas décadas de democratização do acesso ao ensino superior*

brasileiro: conquistas e limites na implementação de políticas promocionais e não-discriminatórias". Seu objetivo é refletir sobre as diversas formas de mobilização articuladas pelas organizações e militantes do movimento negro, destacando o caráter de denúncia do "*lugar de negro*", o confronto com a representação do país como um paraíso racial e o caráter político de disputa, em especial durante o processo constituinte de 1987-1988.

Nestas articulações, afirma-se a centralidade das reivindicações pela efetividade do direito à educação para a população negra, que ganharam maior legitimidade a partir de pesquisas desenvolvidas ao longo da década de noventa e ensejaram experiências pioneiras. Nessas experiências, os procedimentos de controle da finalidade legal das cotas étnico-raciais, ou seja, de garantia da efetiva ocupação dos programas por seus sujeitos de direito, é um elemento central. O segundo capítulo da dissertação se divide em três tópicos que buscam analisar a atualidade dessas questões, que configuram desafios à ampliação dos processos de democratização e promoção da igualdade racial.

O segundo capítulo se divide em três tópicos, intitulados (I) "*Os procedimentos de identificação dos sujeitos de direito nas Políticas de Igualdade Racial (Lei nº 11.096/2005, Lei nº 12.711/2012 e Lei nº 12.990/2014): trajetória e desafios*"; (II) "*Judicialização e denúncias de desvio da finalidade legal das cotas raciais (ADI nº 3.300, ADPF nº 186 e ADC nº 41): auto identificação e heteroidentificação em análise*"; e (III) "*Procedimentos de controle do efetivo ingresso da população negra: regulamentação e experiências universitárias*". Seu objetivo é analisar a instituição e regulamentação da política de ações afirmativas no âmbito do ensino superior (público e privado) e do concurso público federal, comparando como definem os seus sujeitos de direito e regulam (ou omitem) os procedimentos de identificação dos beneficiários. Ademais, busca compreender o fenômeno de judicialização das cotas raciais através das ações de controle abstrato e concentrado no Supremo Tribunal Federal (STF) e a implementação de procedimentos de controle pelas instituições universitárias, refletindo sobre os entendimentos, divergências, omissões e desafios institucionais na sua adoção.

O terceiro capítulo se divide em três itens, intitulados: (I) “*O que se encontra em disputa após uma década de implementação da Lei nº 12.711/2012? A judicialização da política de ações afirmativas nas universidades federais brasileiras*”; (II) “*A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) e os caminhos metodológicos da pesquisa*”; (III) “*A judicialização da Lei de Cotas nas universidades públicas federais do Rio de Janeiro e do Espírito Santo: uma análise das decisões do TRF2*”. Seu objetivo é analisar a permanência da judicialização das cotas no âmbito do ensino superior e dos dissensos na sua implementação.

Para tanto, apresenta a revisão das pesquisas já realizadas, a metodologia da pesquisa desta dissertação, seu objetivo geral e específicos e a análise das decisões do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Os dados do TRF2 são analisados no último tópico do terceiro capítulo, que se estrutura em duas: (I) inicialmente, apresenta as quarenta e uma decisões (41) a partir dos seus objetivos específicos (natureza da demanda, classe da ação, turmas recursais, ano da decisão, universidades questionadas, sub-cota judicializada, autor do recurso, tipo de assistência jurídica, curso de graduação, manifestação do MPF, apresentação de contrarrazões pelas instituições universitárias, mérito das decisões); (II) em um segundo momento, analisa os argumentos dos autores dos recursos e os fundamentos das decisões colegiadas.

Com intuito de analisar esses dissensos, este último tópico se divide em cinco sub-tópicos, intitulados: (3.3.1) “*A judicialização da Lei de Cotas nas ações de tutela coletiva*”; (3.3.2) “*A judicialização das cotas reservadas para candidatos que concluíram integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012, art. 1º)*”; (3.3.3) “*A judicialização das sub-cotas reservadas para candidatos com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita (Lei nº 12.711/2012, art. 1º, parágrafo único)*”; (3.3.4) “*A judicialização das sub-cotas reservadas para pessoas com deficiência (Lei nº 12.711/2012, art. 3º)*”; (3.3.5) “*A judicialização das sub-cotas reservadas para candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas (Lei nº*

12.711/2012, art. 3º)”⁵. Ou seja, os dissensos são analisados a partir de qual sub-cota está sendo judicializada. Enquanto locus privilegiado dos debates sobre as ações afirmativas com recorte étnico-racial, o Sistema de Justiça foi mobilizado por diversas entidades do movimento negro visando ampliar as lutas por direitos. Por outro lado, sua funcionalidade para produção e reprodução do racismo sempre esteve no cerne das mobilizações, o que torna o direito objeto de litígio fundamental, cujo “*ponto de partida é um ponto de partida de desconfiança*” (Comissão e Juristas Negros, 2021, p. 14).

⁵ Portanto, inicia analisando o conteúdo das apelações interpostas contra as sentenças proferidas no julgamento de ações civis públicas, posteriormente desenvolvendo a análise dos recursos em demandas individuais a partir da sub-cota judicializada.

1.

DUAS DÉCADAS DA POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: desigualdades raciais, “*igualitarismo negro*” e lutas por democratização

Hoje estamos na rua numa campanha de denúncia! Campanha contra a discriminação racial, contra a opressão policial, contra o desemprego, o subemprego e a marginalização. Estamos nas ruas para denunciar as péssimas condições de vida da Comunidade Negra. [...] Casos como estes são rotina em nosso país que se diz democrático. E tais acontecimentos deixam mais evidente e reforçam a justiça de nossa luta, nossa necessidade de mobilização (Movimento Negro Unificado, 1978).⁶

A análise sobre as duas décadas de implementação de ações afirmativas no ensino superior brasileiro e uma década de vigência da Lei nº 12.711/2012, chamada Lei de Cotas, é indissociável das permanentes e diversas estratégias de resistência, mobilização, denúncia e reivindicação articuladas pelo movimento negro. A existência de políticas públicas focalizadas para população negra está diretamente relacionada com essas lutas políticas, protagonizadas por diferentes organizações e militantes negros, que inseriram as desigualdades raciais no debate público e na agenda política nacional, gerando tensionamentos não apenas com os setores conservadores, mas também com progressistas que negam ou invisibilizam a centralidade da categoria raça.

Analisar as ações afirmativas no bojo dessas lutas permanece necessário para compreensão dos contornos da legislação vigente, seus impactos, limites, desafios e disputas ainda em curso. Longe de estar superado ou ser secundário, contribuem para compreender as vitórias, mas também as derrotas, os recuos, as necessidades de aprimoramento e as ameaças contra os processos de democratização do acesso à educação. O debate racial se torna pauta nacional em razão dessa ascensão de lutas, denunciando os lugares que são naturalmente destinados à população negra, definidos por Lélia Gonzalez (1982, p. 15) como “*Lugar de Negro*” ainda na década de oitenta. São aqueles marcados pela violência e a omissão cotidiana do Estado brasileiro, realidade vivenciada por milhões

⁶ Carta aberta à população elaborada pelo Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial (MNUCDR), lida durante seu ato de fundação nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo em 1978 (GONZALEZ, 2022, p. 62-64).

de famílias negras ao longo de sucessivas décadas (bisavós, avós, filhos, netos, bisnetos), numa reprodução geracional das desigualdades e das desvantagens que lhes cabem, conformando um “*Brasil branco*” e um “*Brasil negro*” na análise de Ricardo Henriques (2001, p. 20).

A implementação de políticas afirmativas depende desse reconhecimento, o que não foi e permanece não sendo consensual, sendo a negação, invisibilização ou marginalização da centralidade do racismo na estratificação uma estratégia importante para justificar a neutralidade estatal. Esse conflito é expresso de diversas formas, como a inclusão da população negra e indígena em uma sub-cota da Lei nº 12.711/2012, que é prioritariamente social⁷. Compreender que o racismo não é exclusivamente uma prática individual pontual ou o funcionamento anormal das instituições e da sociedade brasileira, é imprescindível para que a resposta estatal não seja apenas a garantia da igualdade formal ou punitiva.

Complexificar e centralizar a raça na estruturação da organização social é necessário para que ocorra a implementação de políticas focalizadas e compensatórias visando a igualdade dos grupos discriminados. O reconhecimento da desigualdade racial é um desafio permanente diante da suposta existência de democracia racial no país, denunciada como mito desde o final da década de setenta pelo movimento negro, mas que expressa a ideologia, o discurso oficial e o compromisso político do Estado Brasileiro desde a década de trinta (GUIMARÃES, 2006, p. 270).

Na confluência do processo constituinte em 1987-1988 e do centenário da abolição da escravidão, a institucionalidade se torna palco prioritário, radicalizando as disputas por quais caminhos a democratização do país deveria seguir. O caráter democratizante da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) é legatária dessas

⁷ A Lei de Cotas primeiramente reserva vagas para os candidatos egressos das escolas públicas, apenas posteriormente incidindo o recorte étnico-racial. Portanto, não abrange os discentes negros e indígenas de escolas particulares por exemplo, mesmo que historicamente esta tenha sido uma política reivindicada pelo movimento negro. Longe de ser natural, expressa os dissensos em torno das desigualdades e o diferencial de correlação de forças ao longo da tramitação no Congresso Nacional.

formas de resistência, que ampliaram os limites de uma constituinte majoritariamente conservadora. Nesse lócus, ergue-se as bandeiras do “*igualitarismo negro*”, que incluía reivindicações por ações afirmativas e compensatórias para o sistema educacional e o mercado de trabalho.

Apesar de algumas vitórias importantes, o esvaziamento, omissão e exclusão de reivindicações do movimento negro dimensionou que o período democrático era inaugurado como palco de novas e sucessivas lutas por direitos para população negra, marcando as décadas seguintes e o tempo presente. As experiências pioneiras de ações afirmativas nas universidades públicas no início do século XXI são frutos da continuidade dessa militância, inclusive atuando ativamente no monitoramento de sua implementação, na avaliação de sua efetividade e no aprimoramento de suas diretrizes.

O primeiro tópico deste capítulo, intitulado “*Movimento negro, formas de resistência e o reconhecimento e permanência das desigualdades raciais no Brasil*”, se destina a refletir sobre as diversas formas de mobilização articuladas por suas organizações e militantes, destacando o caráter de denúncia do “*lugar de negro*”, o confronto com representação do país como um paraíso racial e o caráter político de disputa de projetos. Para a desnaturalização desse lugar, confluem estudos das ciências sociais importantes para compreensão da operacionalidade da categoria raça na estratificação brasileira, deslocando a democracia racial como discurso oficial do estado. Em conjunto com as lutas sociais, este tópico resgata essas pesquisas, demonstrando que o racismo não se trata exclusivamente de legado da escravidão, mas cumpre funções nos processos de competitividade.

O segundo tópico deste capítulo, intitulado ““*Igualitarismo negro, desigualdades educacionais e invenção democrática no Brasil*”, se destina a analisar a trajetória das propostas do movimento negro durante a constituinte, destacando os tensionamentos e dissensos aprofundados. Como bandeira prioritária, a efetivação da igualdade material, afirmando o dever e a inconstitucionalidade da omissão do poder público na implementação de políticas de igualdade e proteção especial dos grupos em condição de discriminação. O direito torna-se objeto de litígio,

questionando as categorias universais e a funcionalidade do sistema de justiça e do arcabouço jurídico na sua produção.

O terceiro e último tópico, intitulado “*Duas décadas de democratização do acesso ao ensino superior brasileiro: conquistas e limites na implementação de políticas promocionais e não-discriminatórias*”, tem como objetivo analisar a centralidade das reivindicações pela efetividade do direito à educação para a população negra. Apesar das clivagens no conjunto das esferas da vida social, o desafio educacional é prioritário pois impacta diretamente às possibilidades de mobilidade, incluindo o acesso ao mercado de trabalho, progressões nas carreiras e rendas auferidas. Em razão dessa centralidade, o país começa a vivenciar as primeiras experiências de ações afirmativas levando a contínuos enfrentamentos, mas também a implementação de um ciclo de políticas públicas promocionais e antidiscriminatórias. Nessas experiências pioneiras, os procedimentos de controle da finalidade legal das cotas étnico-raciais, ou seja, de garantia da efetiva ocupação dos programas por seus sujeitos de direito, é um elemento central. O primeiro capítulo se destina a análise dessa trajetória, que contribui na compreensão e impacta os desafios e as disputas em torno da primeira década de implementação da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas).

1.1 Movimento negro, formas de resistência e o reconhecimento e permanência das desigualdades raciais no Brasil

Os diferentes modos de dominação das diferentes fases de produção econômica no Brasil parecem coincidir num mesmo ponto: a reinterpretação da teoria do lugar natural, de Aristóteles. Desde a época colonial até aos dias de hoje, a gente saca a existência de uma evidente separação quanto ao espaço físico ocupado por dominadores e dominados. [...] o critério também tem sido simetricamente o mesmo: a divisão racial do espaço. (GONZALEZ, 2022, p. 21-22).

Ora, se as desigualdades raciais no Brasil não são produtos de racismo e de discriminação, qual é a teoria ou explicação alternativa para dar conta das desigualdades constatadas? (HASENBALG, 2007 apud GUIMARÃES, 2016, p. 287)⁸.

⁸ Trecho de Aula Magna proferida no antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) em 2007.

A existência de desigualdade e o mito da democracia racial consistem em duas das principais denúncias do movimento negro brasileiro desde a sua reorganização na década de setenta. A existência de políticas focalizadas para população negra e de um arcabouço normativo e jurisprudencial antidiscriminatório é fruto desse conjunto de mobilizações, confrontando ideologias fundadoras da nacionalidade e identidade brasileira. Articulações analisadas por Lélia Gonzalez no começo da década de oitenta, momento em que publica a primeira edição de "*Lugar de Negro*", em conjunto com o sociólogo Carlos Hasenbalg.

Refletindo sobre os significados e impactos da ditadura civil-militar e seu modelo econômico para população e as entidades negras, critica o "*milagre econômico*", demonstrando que ele não só não significou qualquer medida redistributiva ou promocional, como aprofundou sua exclusão e seu lugar natural: a migração forçada, o desemprego e subemprego, a sobre representação em postos de trabalho que não exigem qualificação, as péssimas remunerações, a ausência de condições de habitação, a negação do direito à identidade e do acesso à educação. Aspectos que não expressam apenas a negação do acesso equânime à bens e serviços (a inércia do poder público), mas também seu papel ativo na produção e reprodução dessas violações. Não bastasse a inércia do poder público na promoção de medidas compensatórias e sua funcionalidade para violência cotidiana, a ditadura civil-militar também foi fundamental para a desmobilização das lutas. Por meio do controle e da repressão, forçou organizações, militantes e intelectuais ao exílio e à clandestinidade, sendo a denúncia de discriminação racial e do racismo considerados temas subversivos e atentatórios à segurança nacional, criando um problema que seria inexistente⁹.

Apesar do Brasil ser signatário de importantes tratados internacionais de enfrentamento a discriminação e participar das conferências internacionais de enfrentamento ao racismo realizadas no

⁹ Nos órgãos de repressão, as mobilizações do movimento negro eram caracterizadas como violação à Lei nº 7.110/1983 (Lei de Segurança Nacional), que estipulava pena para aqueles que fizessem propaganda pública de discriminação racial (GONZALEZ, 2022, p. 39).

período¹⁰, a denúncia da existência de racismo, discriminação e desigualdade racial era interdita. Ou seja, apesar de se apresentar internacionalmente como comprometido com o enfrentamento da discriminação em diversas esferas, negava a existência no plano interno e permanecia inerte quanto às condições de vida da população negra.

É neste contexto que ocorre a refundação do movimento negro, apresentando uma diversidade de organizações, atores políticos, formas de mobilizações e matizes ideológicos, podendo inclusive ser considerado como “*movimentos negros*” (GONZALEZ, 2022, p. 25). Apesar do reconhecimento da diversidade e complexidade, Lélia Gonzalez (2022, p. 26-27) escolhe analisar como “*movimento negro*” com o intuito de enfatizar a especificidade desse movimento social, o “*significante negro*”. É com base na identidade racial que as diversas organizações se articulam e reivindicam reconhecimento e condições dignas de vida. Uma organização que envolve obstáculos não só pelas políticas de controle e repressão do período, mas também em razão dos impactos do sistema de dominação sobre a consciência e a solidariedade racial.

Essa reorganização marca mudanças qualitativas nas estratégias de resistência, denúncia e reivindicação do movimento negro, que deixam de ser locais, passando a aglutinar nacionalmente diversas entidades. Elas abertamente denunciam o racismo e a discriminação racial, afirmam a identidade, a história e a ancestralidade negra, enfrentam e se opõem ao regime civil-militar e ocupam as ruas e a esfera pública em plena ditadura, realizando contínuos e ascendentes protestos. Articulações que buscam

¹⁰ Ao longo da ditadura, o Brasil assinou três tratados internacionais que tratavam do direito antidiscriminatório: (I) Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Decreto Legislativo nº 104/1964), que busca o enfrentamento da discriminação em matéria de emprego e profissão. Nos seus artigos 1º e 5º explicita que a adoção de medidas especiais visando a promoção daqueles que necessitem de proteção especial não configura medida discriminatória, admitindo sua implementação no mercado de trabalho; (II) Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (Decreto nº 63.223/1968); (III) Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (Decreto nº 65.810/1969), que admite e determina a implementação de medidas especiais (art. 1º e 2º) para assegurar o exercício equânime dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Além de signatário dessas convenções, o Estado Brasileiro participou das duas conferências internacionais sobre a matéria realizadas no período, a I Conferência Mundial contra o Racismo (1978) e a II Conferência Mundial para o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1983), ambas realizadas em Genebra (Suíça).

firmar aliança com outros movimentos sociais e atores políticos em âmbito nacional e internacional, buscando ampliar o convencimento da sociedade (DOMINGUES, 2007, p. 112; GUIMARÃES, 2012, p. 90; RIOS, 2012, p. 41-46). Como explica Sueli Carneiro (2003, p. 129-130), “*contribuem, ademais, para o alargamento dos sentidos de democracia, igualdade e justiça social*”.

Distante do caráter assimilacionista de algumas entidades ao longo do período republicano¹¹, o movimento negro contemporâneo busca a afirmação e o reconhecimento da identidade negra e a implementação de políticas de enfrentamento à discriminação racial e de promoção de condições dignas de vida. Não é a toa que a década de oitenta é marcada pela campanha “*Não Deixe Sua Cor Passar em Branco*”, incentivando o reconhecimento da identidade negra no censo demográfico¹². Não bastasse as mobilizações de rua, a denúncia do mito da democracia racial e a articulação entre raça, classe e gênero pelo movimento negro e pelo movimento de mulheres negras¹³ ganhou ainda mais legitimidade em razão de pesquisas realizadas a partir da década de setenta, que demonstram a independência da categoria raça na produção e reprodução das desigualdades.

Antônio Sérgio Alfredo Guimarães (2012, p. 10) analisa a relação entre os diferentes marcadores sociais na definição da posição de cada grupo, negando a possibilidade de realizar interpretações baseadas exclusivamente na condição socioeconômica (classe), salvo de forma abstrata. A estratificação social não prescinde de “*outras formas de*

¹¹ Algumas entidades, diferente da tônica contemporânea de afirmação da identidade negra, buscavam negar a cultura afro-brasileira e se integrar à cultura dominante no país, em um processo de embranquecimento. Ou seja, “*o projeto de criar o novo negro e fazer uma segunda abolição passava pela redenção e elevação moral da raça através da educação e do trabalho*” (GUIMARÃES, 2012, p. 87-90; GUIMARÃES, 2021, p. 91; GONZALEZ, 2022, p. 31).

¹² Realizada ao longo de 1989, a campanha buscava incentivar a autodeclaração, numa tentativa de ampliar a consciência racial. O recorte racial nos dados estatísticos era fundamental para que a condição de vida deste grupo fosse visível nos indicadores.

¹³ Nesse período, as mulheres negras também já se auto-organizavam no interior do movimento negro, compartilhando uma compreensão de que haviam demandas específicas, mas que careciam de espaço para debate, ressaltando a invisibilização/secundarização do seu lugar social. Além desses tensionamentos internos, registra as disputas com o movimento feminista para que a articulação entre gênero e raça não fosse invisibilizada, criticando a categoria universal de mulher, fazendo com que diversos problemas não sejam devidamente enfrentados. Em razão disso, apesar de prezar pela solidariedade, o movimento de mulheres negras configurou-se um movimento social autônomo, com reivindicações e proposições próprias.

sociabilidade", como a raça e o gênero, que impactam na "*exploração ou apropriação diferencial de recursos*". As classificações raciais são centrais em dois aspectos: (I) na organização e estratégia de resistência do movimento negro no país; (II) enquanto "*categoria analítica*". Centralidade que parte de dois pressupostos: (I) inexistência de raças biológicas; (II) "*existência nominal, efetiva e eficaz apenas no mundo social*" (GUIMARÃES, 2012, p. 142). A raça opera como um marcador importante de classificação, utilizando as especificidades e diferenças dos grupos para fundamentar hierarquizações, expressando conflitos e relações de poder em determinados períodos históricos.

Especificidades locais que são tomadas como objeto de conhecimento científico ao longo do século XIX pelas teorias evolucionistas e pelo darwinismo social, um discurso de autoridade acadêmica que historicamente contribuiu para a naturalização dessas desigualdades. As teorias evolucionistas advogam diferentes etapas de evolução da humanidade, onde os povos se encontrariam em diferentes estágios do desenvolvimento, com a Europa ocupando o topo da hierarquia. O darwinismo social advoga a degeneração da população branca ao contato com outros grupos (miscigenação), consequentemente defendendo a existência de "*raças puras*". Arelada às relações de poder, ambos os discursos serviam de justificativa para dominação e/ou eliminação de povos (SCHWARCZ, 1996, p. 80-83; SCHWARCZ, 2012, p. 18-39).

Essas diferenças entre os grupos passam a ser explicadas segundo critérios biológicos, ambientais ou climáticos (determinismo biológico e determinismo geográfico) na virada do século XIX. Nessas análises, as diferenças entre os grupos não seriam fruto de diversidade cultural, social, política, econômica e histórica, mas determinadas pelas condições biológicas das pessoas e o ambiente que elas residem, tornando os povos colonizados natural e biologicamente inferiores. Este consistia no fundamento necessário para expansão do colonialismo e manutenção da escravidão em território nacional, independente das transformações políticas, econômicas e sociais em curso.

Ao final do século XIX, momento em que se busca construir um projeto de nação que tinha a população não-branca como um grande peso

a ser resolvido, o Brasil reinventa essas teorias. Nessa reinvenção, compreende que a miscigenação não levaria ao fracasso nacional, mas ao branqueamento / redenção da população brasileira (ao avançar nas etapas de desenvolvimento da humanidade). Portanto, longe da modernização estar assentada em processos de igualdade, o projeto republicano se assenta no embranquecimento e na manutenção, reprodução e reinvenção da exclusão da população negra. Nessa nova leitura, o incentivo a imigração das “raças puras” era imprescindível para salvar a nação do fracasso.

Apesar do século XX ter derrubado as teorias deterministas, demonstrando que a diversidade não decorre da existência natural e da hierarquia de diferentes raças, a categoria permaneceu funcionando como importante marcador social, fundamental nas relações sociais e políticas. Sua funcionalidade para manutenção das desigualdades e hierarquias se reafirma com a construção do país como representativo da harmonia e cordialidade das relações raciais a partir da década de trinta, estratégico diante dos conflitos mundiais no período. Este foi o discurso oficial do Estado brasileiro até as contestações na década de setenta, sendo as relações raciais brasileiras apresentadas como um paraíso e a miscigenação como símbolo do convívio harmonioso/tolerante.

Essa suposta ausência de conflitos raciais decorreria de diversos elementos, primeiro em razão de um regime escravocrata em tese mais brando do que aquele observado em outros territórios colonizados, segundo em razão da suposta inexistência de leis segregacionistas como as dos Estados Unidos da América (EUA) e da África do Sul (o que possibilitaria flexibilidade e mobilidade na estrutura social), terceiro pelo equilíbrio entre colonizadores e pessoas escravizadas que teria se forjado no encontro entre a casa grande e a senzala, no “*equilíbrio de opostos*” (GUIMARÃES, 2012, p. 55; GUIMARÃES, 2021, p. 162-163; SCHWARCZ, 2012, p. 28-42).

Apesar de não utilizar expressamente a categoria “*democracia racial*” em um primeiro momento e nem negar a existência de violência, a obra “*Casa-grande & Senzala*” é um marco na consolidação dessa interpretação. Publicada em 1930, Gilberto Freyre enfatiza a contribuição

dos diversos grupos raciais na construção do país, em especial no seu aspecto cultural (religião, culinária, músicas, etc.) e na miscigenação. Destaca que no transcurso do contato e das relações houveram trocas e a construção de equilíbrio, possibilitada pela plasticidade/miscibilidade/ausência de orgulho de raça do português ao contato com outros povos, ou seja, pela sua predisposição (em razão da sua indefinição entre a Europa e a África) ao contato e à troca (FREYRE, 2006, p. 67-69).

Freyre enfoca que essa relação foi o que possibilitou as especificidades da sociedade brasileira, proporcionando uma interpretação positiva aos resultados desse contato, especialmente ao processo de miscigenação e à troca cultural. Ao enfatizar esses aspectos, marginaliza e nega o peso da discriminação racial e da desigualdade de oportunidades entre brancos e negros, visto que não haveria obstáculos à sua mobilidade social, afirmando o país como um laboratório da cordialidade das relações raciais¹⁴. Na análise de Antonio Sergio Alfredo Guimarães (2021, p. 163), *“Foi esse o ideal de democracia, cujo cerne não se encontra nos direitos individuais, mas na inexistência de barreiras de cor à mobilidade social dos indivíduos”*.

As análises do sociólogo Carlos Hasenbalg configuram um marco na análise sobre as desigualdades raciais no Brasil ao longo das décadas de setenta e oitenta, contribuindo para legitimar as lutas do movimento negro. Revisando a tradição sociológica de estudos sobre relações raciais, crítica as três interpretações predominantes no país: (I) a análise freyriana

¹⁴ Apresentado internacionalmente como uma democracia racial, o Brasil tornou-se laboratório de estudos ao longo das décadas de quarenta e cinquenta visando compreender as formas de convivência harmoniosa entre grupos raciais. Era um momento fundamental diante das experiências nazifascistas e dos conflitos que se apresentavam nos EUA e na África do Sul, portanto compreender as relações democráticas entre os grupos raciais brasileiros era estratégico. Esse laboratório ocorreu especialmente no projeto patrocinado pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), sendo o Brasil um caso representativo da suposta inexistência de discriminações, disparidades e conflitos raciais. Esse conjunto de pesquisas deixam de focar nos aspectos culturais/etnográficos e nas diferentes contribuições dos grupos e passam a analisar especificamente as relações raciais, preocupadas com os contextos locais e as análises empíricas. Ao contrário das hipóteses do projeto, as pesquisas concluíram que a discriminação racial é relevante para as chances de mobilidade social da população negra, elaborando registros da existência de discriminação e racismo (GUIMARÃES, 2021, p. 225; SCHWARCZ, 2012, p. 69-76).

(década de 1930), que enfatiza a troca e o alto grau de miscigenação, negando a discriminação racial; (II) estudos desenvolvidos ao longo das décadas de 1940 e 1950, que enfatizam a primazia do preconceito de classe; e (III) os estudos da Escola de São Paulo (1950 e 1960), que analisam a posição social da população negra a partir do legado da escravidão e da ausência de formação dos ex-escravizados para trabalho livre, sendo a discriminação racial “*resquício*” incompatível com o novo sistema político e econômico (HASENBALG, 2022, p. 105-109; HASENBALG, 2006, p. 262).

A análise de Carlos Hasenbalg (2022, p. 111-112) altera este quadro de interpretações, articulando dois aspectos: (I) a discriminação racial apresenta “*novas funções e significados dentro da nova estrutura social*” da república; e (II) a discriminação racial não se trata exclusivamente de resquício da escravidão, mas possui estreita relação com

os benefícios materiais e simbólicos que os brancos obtêm da desqualificação competitiva do grupo negro. Desse ponto de vista, não parece existir nenhuma lógica inerente ao desenvolvimento capitalista que leve a uma incompatibilidade entre racismo e industrialização” (HASENBALG, 2006, p. 262).

Para explicar as diferenças de oportunidade entre os grupos raciais, Hasenbalg elenca dois elementos: (I) a distribuição geográfica, que igualmente pode se relacionar à “*divisão racial do espaço*” explicada por Lélia Gonzalez; (II) as práticas discriminatórias e o racismo, que impactam as trajetórias de vida. Quanto ao primeiro, a população negra está sobre representada nas regiões agrárias e com menor índice de desenvolvimento do país, o que ocasiona distintas oportunidades de acesso à bens e serviços. Quanto ao segundo, enfatiza a discriminação racial (as práticas discriminatórias) e “*uma organização social racista*” (HASENBALG, 2022, p. 113; HASENBALG, 2006, p. 260-261; HASENBALG, 1999, p. 31).

Preocupado em analisar as formas de produção das desigualdades raciais, analisa os resultados obtidos pelos grupos raciais a partir do controle de outras variáveis, em especial as relacionadas à classe, mensurando o impacto da discriminação racial em grupos com condições semelhantes. Nessa análise, destaca não só que a população não-branca

enfrenta desvantagens diferenciais ao longo de toda a trajetória de vida, como também herda essas desvantagens de seus pais e avós e as transmite aos seus descendentes. Trata-se da *"transmissão intergeracional das desigualdades sociais"* (HASENBALG, 2006, p. 262), indicando que as pessoas não-brancas encontram maiores obstáculos para ascensão social e maiores dificuldades para transmitir as posições sociais alcançadas para os filhos.

Configura portanto um *"processo de acumulação de desvantagens"* (HASENBALG, 2006, p. 266), onde a população não-branca parte de condições desvantajosas, mas também encontra obstáculos maiores ao longo da (ciclos de) vida em razão do racismo e da discriminação racial, que impacta suas condições de competição em diversas esferas. Longe de ser apenas um legado (seja da escravidão, seja da origem familiar) ou de ser fruto da inaptidão da população negra para ordem competitiva, a desigualdade racial é alimentada no tempo presente.

A obra de Carlos Hasenbalg é inovadora, dentre outros aspectos, por utilizar dados estatísticos e métodos quantitativos para mensurar, explicar e explicitar as desigualdades raciais no país, dimensionando as diferenças de oportunidades por grupos raciais. Analisando a mobilidade social, enfatiza que enquanto 52,5% da população branca ascende socialmente em comparação com seus pais, apenas 43,9% dos pardos e 45,5% dos pretos vivenciam a mesma mobilidade. Em contrapartida, 10% da população não-branca apresenta imobilidade social (HASENBALG e SILVA, 1999, p. 225). Em síntese:

Esse perfil de desigualdades raciais não é um simples legado do passado/ ele é perpetuado pela estrutura desigual de oportunidades sociais a que brancos e negros estão expostos no presente. Os negros sofrem uma desvantagem competitiva em todas as etapas do processo de mobilidade social individual. Suas possibilidades de escapar às limitações de uma posição social baixa são menores que as dos brancos da mesma origem social, assim como são maiores as dificuldades para manter as posições já conquistadas (HASENBALG, 2022, p. 121-122).

Reconhecer a funcionalidade da organização social e das instituições para manutenção da desigualdade racial é fundamental para que o Estado brasileiro não se comprometa exclusivamente com medidas

criminalizadoras, mas também com medidas de promoção da igualdade. Como analisa Guimarães (2021, p. 209-210), *“Era o repúdio a reduzir o racismo a manifestações individuais de preconceito, ou mesmo de discriminações, para pensá-lo como promovendo limitações estruturais ao desenvolvimento pessoal e coletivo dos negros”*.

Analisando as estruturas sociais, Silvio Almeida chama atenção para os seus aspectos essenciais (relações constitutivas), que permanecem e lhe dão a tônica apesar das transformações que o mundo vivencia. Estabilidade que depende do controle da violência, mas também de formas de regular os conflitos, sendo o racismo uma dessas formas de regulação. Nessa perspectiva, o racismo não consiste apenas em uma manifestação / prática individual, organização institucional ou objeto do direito, mas *“uma relação social, que se estrutura política e economicamente”* (ALMEIDA, 2016, p. 23).

O racismo é um *“processo político e histórico”*, que apresenta certas funções e sentidos de acordo com as relações de poder em determinado contexto (econômico, político e social), permeando um campo de disputa permanente. Longe de ser um desvio, irracionalidade, doença, imoralidade, pontualidade ou anormalidade da organização social, ele a estrutura política, jurídica e economicamente. Inclusive, se mantém exatamente pela sua capacidade de racionalizar e normalizar as disparidades, fornecendo/construindo os sentidos partilhados socialmente. Essa sua capacidade de naturalização e conformação social é reforçada cotidianamente pelo sistema educacional, que historicamente é funcional para legitimação dessas desigualdades.

O funcionamento das instituições não é neutro nem natural, mas *“confere, ainda que indiretamente, vantagens e privilégios com base na raça”* (ALMEIDA, 2021, p. 37-41). Conferindo vantagens e desvantagens (ao privilegiar os padrões de determinados grupos), a reprodução do racismo pelas instituições é fundamental para a manutenção de relações de poder/hegemonia e da ordem social, constituindo a normalidade do seu funcionamento. Em síntese, *“O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção”* (ALMEIDA, 2021, p. 50).

O caráter político e radical das mobilizações do movimento negro a partir da década de setenta está diretamente relacionado ao confronto dessas ideologias e dessa organização social, denunciando a desigualdade racial e reivindicando políticas públicas. Contínuas formas de resistência que se intensificaram na década de oitenta, encontrando no centenário da abolição e no processo constituinte de 1987-1988 um momento ímpar, onde a institucionalidade se afirma como espaço privilegiado dos enfrentamentos. O caráter subversivo do “*igualitarismo negro*” gerou tensionamentos importantes nesse momento, disputando o projeto de país e o caráter, as possibilidades e os limites da invenção democrática em curso.

1.2 “Igualitarismo negro”, desigualdades educacionais e invenção democrática no Brasil

Estamos vivendo um momento político importante. O ano da CONSTITUINTE. Em todas as constituições no Brasil, por seu caráter autoritário e conservador, a participação da comunidade negra, dos trabalhadores e dos interesses populares sempre foram eliminados. Nós, negros e trabalhadores, nunca tivemos nossos direitos e interesses defendidos e assegurados na história das constituições brasileiras. Só conseguimos alguma coisa com muita luta (Carta-convite para a Convenção Nacional do Negro e a Constituinte, 1986).

Desde as constituições de 1934 e 1946, estão dizendo que todos somos iguais perante a lei. Nós queremos, sim, mecanismos de resgate que possam colocar o negro efetivamente numa situação de igualdade porque, até o presente momento, somos iguais perante a lei, mas quem somos nós? [...] Nós queremos, sim, que a Constituição crie mecanismos que propiciem um efetivo “começar” em condições de igualdade da comunidade negra neste país (GONZALEZ, 1987 apud NERIS, 2018, p. 116)¹⁵.

O caráter democrático da Carta Constitucional de 1988 é indissociável das mobilizações e disputas protagonizadas pelos movimentos sociais, que ampliaram os limites de uma Constituinte conservadora (em razão dos constituintes conservadores serem

¹⁵Trecho da manifestação de Lélia Gonzalez durante a audiência pública na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, realizada no dia 28 de abril de 1987.

majoritários e das propostas encaminhadas pelo executivo¹⁶). As entidades negras são decisivas para isso, pautando a necessidade do país priorizar o enfrentamento da desigualdade racial como essencial a qualquer processo Constituinte, denunciando a inviabilidade de qualquer democracia que mantenha o racismo. Realizada no ano do centenário da abolição formal da escravidão, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 representou um momento de ampliação e intensificação das articulações e mobilizações das entidades negras em âmbito nacional, de litígio com a tentativas de tornar o 13 de maio uma data comemorativa, denunciada como “*farsa*”, de afirmação da identidade e cultura negra e de reivindicações por vida digna.

No ano do centenário da abolição, exatamente uma década após a refundação do movimento negro contemporâneo, foram múltiplas as estratégias visando denunciar essa farsa e retirar o caráter celebrativo que o Estado brasileiro buscava proporcionar. Foram realizadas mobilizações de rua, embates no campo midiático, eventos oficiais que foram construídos por militantes negros em espaços institucionais, debates acadêmicos, dentre outras iniciativas. Na esfera política, o movimento contava com novas entidades, ampliação das pautas de reivindicação e a ocupação da institucionalidade como estratégia importante.

Passaram a ser criados, especialmente em âmbito municipal e estadual, órgãos específicos para tratar da desigualdade racial no país, como secretarias e conselhos, majoritariamente destinados à valorização cultural e promoção de políticas de reconhecimento ou repressivas (não promocionais). Em âmbito federal, destaca-se a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP), vinculado ao Ministério da Cultura e com competência para promover e proteger a cultura negra¹⁷. Apesar da

¹⁶ Inicialmente, o Presidente José Sarney apresentou proposta de constituinte em concomitância com o funcionamento do Congresso Nacional (não exclusiva) e de instituição de uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a “Comissão Afonso Arinos” ou “Comissão dos Notáveis”, com a competência de apresentar um projeto de Constituição. Ambas as propostas foram duramente criticadas pelos movimentos sociais, que reivindicavam uma constituinte exclusivamente destinada à elaboração da constituição e participação popular na Comissão Provisória. Fruto dessas mobilizações, o movimento negro lutou e conquistou a presença de um militante, o Hélio Santos (PILATTI, 2020, p. 21-22).

¹⁷ Instituída através da Lei nº 7.668/1988.

importância dessas iniciativas, elas apresentam diversos limites, como a insuficiência de corpo de funcionários, limitações orçamentárias, isolamento com outras pastas da administração pública e as mudanças de governo (JACCOUD e BEGHIN, 2002, p. 16; JACCOUD, 2008, p. 139)

O litígio com a história do Brasil está presente, negando os símbolos da república e disputando/afirmando as representações reais da população brasileira. É nesse processo que ocorre o rechaço ao 13 de maio como data de libertação e da Princesa Isabel como heroína, a afirmação do dia 20 de novembro como Dia Nacional da Consciência Negra, a reivindicação de Zumbi dos Palmares como herói e a afirmação do Quilombo de Palmares como única experiência de real democracia no país. Como explica Nilma Lino Gomes (2011, p. 137-138), o movimento negro não só reivindica políticas públicas, como também constrói novos saberes e conhecimentos, em diálogo com a realidade popular deste país, que educa e reeduca a própria sociedade.

Mobilizações e reivindicações que levaram ao tombamento da Serra da Barriga e do terreiro de Candomblé Casa Branca¹⁸, a promulgação a Lei nº 12.519/2011¹⁹, a inclusão de Zumbi dos Palmares no “*Livro de Heróis da Pátria*”²⁰ e a criação de um Memorial visando a preservação e promoção da cultura afro-brasileira²¹. O debate educacional é central nessas articulações, questionando o papel discriminatório das instituições de ensino e dos currículos de educação, demandando formação docente sobre a história da população africana e afrodescendente e sua inclusão no sistema de ensino. Certamente, “*na luta política, o movimento negro tenta imprimir um novo significado à ideia de Brasil e a história do país torna-se objeto de litígio*” (RIOS, 2012, p. 44).

¹⁸ O Terreiro Casa Branca do Engenho Velho, localizado em Salvador (Bahia), foi o primeiro terreiro tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em 1984.

¹⁹ Institui o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra, comemorado no dia 20 de novembro, data do falecimento de Zumbi dos Palmares.

²⁰ O líder negro foi incluído no “Livro dos Heróis da Pátria” através da Lei nº 9.315/1996, em comemoração ao tricentenário da sua morte.

²¹ Inaugurado em 1990, localiza-se na Serra da Barriga, Estado de Alagoas. É a região onde o Quilombo dos Palmares era localizado, tombada pelo IPHAN em 1985.

A ANC foi um momento ímpar de participação da população na vida política brasileira, mesmo com as oposições do governo e do grupo de constituintes conservadores. Ainda na fase preparatória para o processo, o movimento negro construiu a Convenção Nacional sobre “O Negro e a Constituinte”²², que elaborou e encaminhou um documento com relevante acúmulo de debates e reivindicações, entregue para o presidente José Sarney e para o presidente da ANC. Em sua carta-convite, expressa os tensionamentos e disputas em torno da convocação da Constituinte, entre seu caráter democratizante e conservador:

Esta seria a Constituinte verdadeira. LIVRE, SOBERANA e DEMOCRÁTICA. A de 1987 não será assim, pois a classe dominante, opressora dos interesses populares, decidiu que a Constituinte será Congressual. [...] Outra coisa decidida é que os candidatos à Constituinte têm de pertencer a partidos. Sendo assim, será mais difícil termos representantes de todos os segmentos sociais e políticos, já que existem outras formas de organização política que estão fora dos partidos, mas nem por isso deixam de ser representativas.

Estamos vivendo um momento político importante. O ano da CONSTITUINTE. Em todas as constituições no Brasil, por seu caráter autoritário e conservador, a participação da comunidade negra, dos trabalhadores e dos interesses populares sempre foram eliminados. Nós, negros e trabalhadores, nunca tivemos nossos direitos e interesses defendidos e assegurados na história das constituições brasileiras. Só conseguimos alguma coisa com muita luta. Por isso, a participação política e cultural do Negro nesta Constituinte é de fundamental importância (Carta-convite para a Convenção Nacional do Negro e a Constituinte, 1986).

A subversão das entidades negras se manifesta na forma como o debate racial é pautado e lidado nas fases da Constituinte, fazendo com que muitas das reivindicações das organizações do movimento fossem omitidas ou perdessem especificidade e o caráter determinativo da “fase popular”. O “*igualitarismo negro*” exige lidar com os passivos suportados pela população negra, reivindicando a criação de órgão especializado para o julgamento dos crimes de discriminação racial, a criminalização do racismo, o fim do controle de natalidade da população negra, o direito a liberdade religiosa, o direito à terra para as comunidades quilombolas, o fim

²² Realizada em Brasília, foi precedida por diversos encontros regionais, o que possibilitou a ampliação do debate, cujo documento final foi assinado por mais de 580 entidades negras (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986).

das relações diplomáticas com os países que mantenham regimes segregacionistas, o direito à educação e ao mercado de trabalho.

Renato Lessa (2014, p. 528) enfatiza que a tarefa de invenção democrática e republicana na constituinte de 1987-1988 se assenta em um "*duplo passivo*", por um lado a necessidade de reorganização política diante do regime autocrático que conformou a institucionalidade e sociabilidade brasileira, por outro a urgência de se reconhecer as desigualdades sociais e construir uma realidade em que as maiorias não sejam subcidadãs. Um processo de constitucionalização que mobilizou múltiplos atores, internos e externos à vida congressual, que disputaram os termos e os limites da democratização da nossa vida política, social e institucional. Cujo caráter democratizante, que concede ao seu diploma o título de "*Constituição Cidadã*", foi ampliado por um intenso processo de organização do setores progressistas e sua capacidade de coalizões, bem como de mobilizações da sociedade civil e dos movimentos sociais²³.

No bojo da "*Comissão da Ordem Social*", foi instituída a "*Subcomissão dos Negros, Pessoas Deficientes e Minorias*", competente para tratar da codição da população negra no país. Percepção não compartilhada pelo movimento negro, que se opunha a compreensão dos negros como minoria e de que o problema racial não devesse ser tratado transversalmente no conjunto de comissões e subcomissões. Apesar disso, essa fase contou com intensa participação da sociedade civil e do movimento negro, possibilitando que o texto apresentasse um caráter democrático, garantindo parte das reivindicações. Vitórias que foram sendo esvaziadas com a centralização do processo constituinte, em especial na Comissão de Sistematização e no plenário, passando de uma "*Constituinte Popular*" para uma "*Constituinte Partidária*". Foi justamente este repúdio ao esvaziamento das reivindicações populares que fez Ailton Krenak pintar o

²³ Por exemplo, as duas propostas iniciais de projeto de regimento interno não previam participação da população, sendo as mobilizações populares e a apresentação de emendas fundamentais para garantir a participação o longo do processo, como a possibilidade de apresentação de sugestões pela sociedade civil, de participação nas audiências públicas pela sociedade civil organizada, de apresentação de emendas populares e participação nas sessões no plenário.

rosto de jenipapo durante uma sessão do plenário, num gesto Rin'tá²⁴ (NERIS, 2018, p. 43-49; PILATTI, 2020, p. 21-22; GOMES e RODRIGUES, 2018, p. 933).

Analisando os documentos da Constituinte, observa-se como as ideologias fundadoras da nacionalidade brasileira (democracia racial e mestiçagem) configuram um obstáculo para a construção de políticas destinadas especificamente à população negra. Os mecanismos de negação, invisibilização ou marginalização do reconhecimento foram múltiplos, como: (I) a ausência contínua dos constituintes que integravam a Subcomissão, comprometendo o quórum para deliberação; (II) o desinteresse sobre os temas tratados em comparação às demais subcomissões e comissões, inclusive no debate midiático; (III) as divergências sobre quem seriam as “*minorias*”, fazendo com que múltiplos grupos apresentassem suas demandas naquele espaço, como “*alcoólicos anônimos, idosos, talassêmicos, ostomizados, hansenianos, comunidades israelitas, representantes de empregados domésticos e representantes de entidades ligadas à questão carcerária e um interno do sistema prisional*”; (IV) a ausência de transversalidade com as demais comissões e subcomissões (NERIS, 2018, p. 86-103; GOMES e RODRIGUES, 2018, p. 933).

Dentre os mecanismos de descentralização do racismo como um problema que exige intervenção política, Natália Neris (2018, p. 157-158) destaca a reafirmação da ideologia da democracia racial, apresentada através de cinco argumentos: (I) “*a concepção de racismo como um problema pontual*”; (II) “*o que regime militar denominou como “racismo ao contrário*”; (III) “*o mito da miscigenação / convívio harmônico*”, (IV) “*a visão do racismo não como um problema social, mas moral*”; e (V) “*a exaltação de pessoas negras (em geral com adjetivos superlativos) - destacando sua*

²⁴ Em suas palavras, “*Ao passar aquela tinta preta no meu rosto, eu estava rompendo com o diálogo ali, naquele espaço da Constituinte, e declarando ao mesmo tempo um luto, uma indignação com a atitude canalha que os caras da direita, os racistas todos que estavam no Congresso, expressavam contra os direitos humanos. Ao mesmo tempo, eu também estava declarando guerra a eles, e gritando: “Vocês são todos uns canalhas, e eu não tenho medo de vocês... Morte, morte!” Eu estava dando um grito de guerra*” (KRENAK, 2021, p. 29 apud KRENAK e CAMPOS, 2021, p. 29).

atuação e implicitamente a inexistência do racismo dada a sua ascensão ou mesmo personalidade”.

Na sua avaliação, a tematização do racismo pelo movimento negro o tornava “*subversivo*” e “*ameaçador*”, confrontando bases da nacionalidade brasileira, que nem mesmo o processo de invenção democrática tencionava questionar. Essa tensão se apresenta não só no diagnóstico sobre a realidade brasileira, como nos dissensos sobre as “soluções” para enfrentá-la, especialmente se a estratégia política deveria ser medidas culturais ou socioeconômicas e se as políticas deveriam ter recorte de classe ou racial (dissensos que se apresentavam inclusive entre o campo progressista na Constituinte).

Dentre as reivindicações na subcomissão, estão as demandas por reconhecimento da história, cultura e identidade negra e por políticas de igualdade que não se restrinjam ao aspecto formal, mas que possibilitem medidas compensatórias/promocionais/materiais. Conjunto de reivindicações que constavam no relatório final da subcomissão que tratou da desigualdade racial e da Comissão de Ordem Social, mas foram esvaziadas na Comissão de Sistematização e no plenário. Por exemplo, a inclusão da criminalização da “discriminação racial” e do “racismo” foi retirado em plenário, só voltando a constar em razão da mobilização do movimento social e de emenda realizada pelo constituinte Carlos Alberto Caó; a previsão de oportunidades equânimes, tratamento diferenciado de acordo com as desigualdades e medidas compensatórias também foi retirada, não constando no texto final da Comissão de Sistematização; a inclusão da história negra e indígena também é omitida, passando a prever que a educação refletisse a diversidade brasileira.

Apesar do esvaziamento das reivindicações do movimento negro, algumas vitórias foram fundamentais, como: (I) a criminalização do racismo (CRFB/88, art. 5º, XLIV)²⁵; (II) o reconhecimento do direito à titulação e propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes de

²⁵ O racismo foi criminalizado através do art. 5º, XLII, da CRFB/88, que o considerou crime inafiançável, imprescritível e punível com pena de reclusão, dispositivo posteriormente regulamentado pela Lei nº 7.716/89 (Lei Caó).

comunidades quilombolas²⁶; (III) o reconhecimento da diversidade étnica (CRFB/88, art. 215º, V); (IV) o direito à não discriminação (CRFB/88, art. 3º, IV); (V) o dever do estado erradicar a desigualdade (CRFB/88, art. 3º, III). Apesar da ausência de importantes reivindicações e da perda de especificidade, o caráter democratizante da carta é legatário dessas mobilizações populares, que foram instrumentalizadas nas décadas seguintes para existência de políticas específicas para a população negra.

No “*igualitarismo negro*”, a reivindicação por efetiva condições dignas para população negra é marcante, exigindo medidas para sua concretização, visto que a igualdade formal já possuía proteção em instrumentos normativos, mas não era capaz de reverter a magnitude das injustiças nacionais. Ou seja, não bastava criminalizar as pessoas que praticassem a discriminação racial ou prever que a lei é aplicada de forma equânime para todos, era necessário prever instrumentos jurídicos visando a concretização da igualdade e dignidade.

A consagração da igualdade perante a lei é legatária dos processos revolucionários liberais no século XVIII, determinando que as normas jurídicas não devem promover distinções sobre as pessoas, mas serem aplicadas igualmente para todos (independente das suas diferenças e especificidades, visando abolir os privilégios). Trata-se do princípio da igualdade formal, aplicada de forma abstrata, neutra e geral, firmando um sujeito de direito universal e consagrando o princípio da liberdade. Já a criminalização do comportamento discriminatório busca impedir que as diferenças fossem objeto de tratamento negativo, desumanizante e inferiorizante (GOMES, 2001, p. 130-131; GOMES e SILVA, 2003, p. 88; ROCHA, 1996, p. 284).

Apesar da importância da consagração de ambos os princípios nas Cartas Constitucionais, sua insuficiência foi denunciada pelas mobilizações dos movimentos sociais, que reivindicam atenção às condições concretas (abandonando o sujeito universal) e proteção específica visando a igualação dos diferentes grupos sociais (abandonando a neutralidade e aplicação genérica/abstrata). Legatária do Estado Social de Direito,

²⁶ Reconhecido através do artigo 68º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CRFB/88, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003.

consagra-se a igualdade material/substancial, exigindo que se considere a realidade fática dos indivíduos e o conjunto de desigualdades enfrentadas no cotidiano, promovendo aqueles em condição de vulnerabilidade e marginalização.

Na análise de Joaquim Barbosa Gomes (2001, p. 132-134), trata-se da consagração do “*Estado promovente*”, que reconhece as múltiplas hierarquias que estruturam o país (econômicas, sociais, raciais, de gênero, etc.) e vincula o conjunto dos órgãos da administração pública no enfrentamento e superação desta realidade. Exige-se que as pessoas sejam tratadas de acordo com sua condição concreta, implementando políticas diferentes para cada grupo social visando a não perpetuação geracional das múltiplas desigualdades. É exatamente por esse caráter de distinção visando a promoção/favorecimento que essas políticas são consideradas “*discriminação positiva*”, pois diferencia visando a igualação, não a inferiorização dos indivíduos, como ocorre nas discriminações negativas (GOMES e SILVA, 2003, p. 89).

Essa mudança é consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que reconhece a inexistência de igualdade e estabelece deveres visando sua concretização. Integra a invenção democrática a tarefa de construir um país que reduza as desigualdades, promova a justiça, a solidariedade, a liberdade, o respeito à pluralidade e aos direitos de cada pessoa e da sociedade, erradique a pobreza e a marginalização, promova o desenvolvimento e condições dignas para o conjunto da população, sem distinções discriminatórias.

São os objetivos fundamentais estabelecidos no art. 3º da CRFB/88, que explicitam essa transformação e o dever de atuação para lidar com os “*passivos*” da ordem autoritária. Analisando a tradição do constitucionalismo democrático, Renato Lessa (2012, p. 522-524) compreende a Constituição de 1988 no bojo desse caráter democratizante, sintetizando três elementos constitutivos: I) a presença de aspectos éticos para fundamentar o Estado; II) a inclusão de uma carta de direitos, negativos e positivos, incluindo a exigência de uma postura ativa do Estado para sua concretização; III) a delimitação do Supremo Tribunal Federal

(STF) como órgão de proteção e concretização dos princípios e determinações constitucionais.

Ou seja, a tarefa de *“invenção democrática”* não se resume à forma de organização do poder e à representação política, mas ao seu conteúdo material prospectivo, com os objetivos democratizadores do Estado e da sociedade que se quer efetivar. As políticas de ações afirmativas representam essa mudança, com sua previsão no texto constitucional para democratização do acesso das pessoas com deficiência aos cargos públicos, para as empresas de pequeno porte e para proteção especial de crianças e adolescentes (CRFB/88, art. 37º, VIII, art. 170º, IX e art. 270, respectivamente).

Admite-se e determina-se tratamentos específicos e que favoreçam grupos sociais em situação de discriminação visando a concretização da igualdade material/substancial. Ou seja, o tratamento desigual de pessoas em condição de desigualdade. Passa-se de uma *“proteção geral”* para uma *“proteção específica”*, considerando os marcadores sociais que estruturam hierarquias e condições de marginalização para buscar enfrentá-las. Não basta apenas vedar que suas diferenças sejam alvo de discriminação, exige-se que a ação estatal e privada considere suas especificidades exatamente para concretizar condições de dignidade. O sujeito universal apresenta seus limites, exigindo que ele seja especificado e receba a proteção adequada à sua condição (ROCHA, 1996, p. 293).

Como a estratificação brasileira não se estrutura na pobreza coletiva, mas centralmente na desigual e diferente apropriação de recursos, essas políticas expressam diferentes interesses (em muitos momentos opostos), estando longe de serem frutos de consensos coletivos, mas de dissensos e enfrentamentos permanentes (GOMES, 2001, p. 133). Elas buscam incidir na própria organização social, comprometendo não apenas os indivíduos, como o conjunto dos órgãos públicos, entidades privadas e organismos internacionais.

Apesar das derrotas e limites na constituinte, como a própria exclusão da reivindicação de ações afirmativas no mercado de trabalho e no sistema educacional, a mudança de perspectiva sobre o princípio da igualdade foi fundamental para possibilitar a continuidade das lutas por

democratização no país. Inclusive, a compreensão de que as vitórias no processo constituinte não bastariam para ver implementadas políticas focalizadas / proteção especial para população negra, viria a se confirmar nas décadas seguintes, imprimindo a continuidade das lutas por direitos.

1.3 Duas décadas de democratização do acesso ao ensino superior brasileiro: desigualdades educacionais e conquistas e limites na implementação de políticas promocionais e antidiscriminatórias

Note-se que a permanência do dado racial como elemento diferencial de direitos é ilustrativa da incúria do Estado Democrático de Direito face às desigualdades raciais.

Há décadas o Movimento negro vem chamando a atenção para algo óbvio: é preciso examinar as condições materiais de vida das pessoas e o efetivo exercício de direitos entre o plano retórico e o cotidiano. Entre igualdade formal e substancial. Nesta perspectiva, a temática das igualdades raciais não configura um problema dos e para os negros, mas se refere a essência da invenção democrática (Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, 1995).

Se o processo constituinte de 1987-1988 explicitou que tratava-se de uma das etapas da luta permanente por democratização, as três décadas seguintes foram marcadas pela ascensão de múltiplas formas de resistência visando a efetivação e ampliação das conquistas realizadas. No cerne das denúncias e reivindicações do movimento negro, está o problema das desigualdades raciais na educação brasileira, funcional para impedir a mobilidade social e para internalização da inferioridade. Na Carta de Princípios do MNU (1978) já existia as reivindicações pela “*reavaliação do papel do negro na história do Brasil*” e por “*melhor assistência à saúde, educação e habitação*”. No Programa de Ação aprovado em 1990, permanecia sendo uma luta prioritária “*uma educação voltada para o interesse do povo negro e de todos os oprimidos*”.

Apesar da demanda já estar presente ao longo das mobilizações na Constituinte de 1987-1988, a reivindicação por ações afirmativas se intensifica nas décadas seguintes, ganhando o caráter de exigência. Essas políticas são a expressão das lutas por igualdade material e reconhecimento da diversidade brasileira, exigindo abandono da neutralidade estatal e da adoção exclusiva de medidas repressivo-punitivas

e da igualdade formal. Legitimadas por importantes pesquisas que estatisticamente dimensionam a magnitude das desigualdades raciais e pela importância dos preparativos e do pós Conferência de Durban, inaugura-se um ciclo de importantes políticas públicas promocionais.

As pesquisas de Carlos Hasenbalg contribuem para compreender a centralidade da educação na produção e reprodução das desigualdades. Apesar de outros elementos impactarem a mobilidade, a trajetória educacional é fundamental, configurando o ingresso e conclusão do ensino superior um passaporte social importante. O sociólogo reforça a divisão geográfica dos grupos raciais, nomeada como “*segregação geográfica*”, como um fator importante no acesso desigual ao sistema de ensino. Como a localização das instituições (inclusive de nível superior) não são equânimes em nível nacional e a população negra está sobre representada nas regiões rurais (e periféricas nos centros urbanos), o “*lugar de negro*” impacta nas oportunidades educacionais que esse grupo tem ao longo da vida (HASENBALG, 2022, p. 113-115).

Além da divisão racial do espaço, suas análises explicitam que a população negra, independente do nível de ensino considerado, apresenta níveis de escolaridade inferiores ao da população branca, mesmo considerando que eles apresentem a mesma origem social. Além da trajetória educacional desigual, os anos de escolaridade não se convertem em inserção ocupacional e rendas auferidas de forma equânime, sendo os retornos da população não-branca inferiores (HASENBALG e SILVA, 1999, p. 126-128). Em suas palavras (HASENBALG, 2022, p. 119):

Ao considerar as fases do processo de transmissão de status, os dados da mesma pesquisa também indicam que: a) os não-brancos obtêm consistentemente menos educação que os brancos da mesma origem social; b) considerando pessoas o mesmo nível educacional, os não brancos tendem a concentrar-se em níveis ocupacionais mais baixos do que os brancos; c) considerando também pessoas com a mesma educação, os não brancos obtêm consistentemente uma remuneração menor que os brancos. Os retornos à educação, em termos tanto de ocupação como de renda, mostram um acentuado diferencial em favor do grupo branco.

Preocupado com os ciclos da trajetória educacional, demonstra que as desigualdades se iniciam desde o primeiro ciclo (acesso à escola),

fazendo com que as crianças negras iniciem a vida escolar tardiamente ou que nem mesmo tenham acesso (sendo esse percentual três vezes maior do que o das crianças brancas). Para esse acesso tardio e não acesso, contam diversos elementos, como as desigualdades regionais, as condições socioeconômicas da família de origem, o grau de instrução dos pais e o número de familiares na residência, dentre outros relativos à estrutura familiar. Todavia, mesmo considerando crianças com a mesma origem, permanece desigualdade entre as crianças brancas e não brancas (HASENBALG e SILVA, 1999, p. 226-227).

Para expressar e mensurar estatisticamente a magnitude dessas desigualdades, também foram fundamentais pesquisas desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Elas indicam que a população negra possui taxas de escolarização inferiores à população branca em todos os níveis de ensino, se acentuando no superior. E apesar da melhora nos índices gerais de acesso à educação ao longo da década de noventa para ambos os grupos, em especial na universalização do ensino fundamental, as disparidades entre os grupos permanecem, denotando os limites na implementação de políticas universalistas.

Pesquisando as desigualdades raciais a partir dos censos demográficos, Márcia Lima e Ian Prates (2015, p. 171) analisam o acesso à escola, ao ensino superior e a transmissão geracional do status adquirido por raça/cor. Os dados indicam universalização do acesso ao ensino fundamental (7 aos 14 anos) tanto para população branca quanto negra (98%), mas no acesso ao ensino médio (15 a 17 anos) e superior essas disparidades se acentuam, ocorrendo um aumento da diferença de 18 pontos percentuais para 26. Realidade que só começa a se alterar a partir de 2010, quando 68,1% da população branca entre 15 e 17 anos passa a frequentar o ensino médio, contra 49,3% e 53,7% de pretos e pardos. Inclusive, esta maior democratização do ensino médio impacta diretamente a demanda por acesso ao ensino superior (LIMA e PRATES, 2015, p. 174-177).

Reforçando a existência de um “*Brasil branco*” e um “*Brasil negro*”, Ricardo Henriques (2001, p. 31) demonstra que a população adulta (maior de 25 anos) brasileira possuía em média seis anos de estudos na década

de noventa. Considerando o recorte racial, a população branca apresentava 8,4 anos de estudos, enquanto a população negra apresentava apenas 6,1 anos. Ou seja, apesar da melhora nos índices educacionais gerais ao longo da década de noventa, permanecia uma diferença de 2,3 anos de estudo entre brancos e negros, índice que é praticamente semelhante ao verificado entre 1900 e 1965 (onde a diferença era de 2,27 anos). Analisando o ensino superior (20 a 24 anos), 89% da juventude branca (18 a 25 anos) não havia atingido esse nível de ensino em 1999, índice que chega a 98% da juventude negra (quase sua totalidade), o que significa que o direito ao ensino superior era praticamente inexistente para esse grupo.

Longe de restringir a um debate sobre o acesso, que já seria justo, as mobilizações colocam em questão a própria funcionalidade histórica das instituições de ensino, questionando o seu “*confinamento racial*” (CARVALHO, 2005, p. 89-100). A categoria é utilizada por José Jorge de Carvalho, professor e um dos formuladores da política da UnB, ao demonstrar como as ações afirmativas trazem um conjunto de questões fundamentais sobre o papel que a universidade pública desempenha historicamente e sobre quais funções deve cumprir em um regime democrático.

Nessa disputa, questiona a legitimidade e universalidade das interpretações realizadas pelas ciências sociais, demonstrando como a cientificidade acobertou e legitimou relações de poder, construindo razões científicas para explicar e naturalizar a suposta inferioridade, degeneração, docilidade e passividade da população negra e indígena. Ou seja, historicamente, o discurso científico esteve a serviço da manutenção da hegemonia das elites nacionais, o que torna urgente um “*momento de revisão epistemológica radical*”. Não se tratando de anormalidade, desvio ou pontualidade de determinadas práticas discriminatórias, essas instituições são criadas, reproduzem e mantêm a organização social, que apresenta o racismo como um de seus elementos constitutivos

Não se restringindo ao acesso à graduação, esse “*confinamento*” também abrange o corpo docente e os programas de pós-graduação, existindo um verdadeiro “*apartheid*” em diversas instituições e áreas do

conhecimento, onde a população negra não ultrapassa nem 1% do seu quadro de professores. Na prática, é um ambiente segregado, realidade que impacta a vivência dos docentes negros e dos próprios professores brancos, trazendo consequências sobre quais temas de pesquisa são privilegiados e marginalizados. Além das próprias agendas de pesquisa, essa disparidade é funcional para invisibilizar e impedir o próprio debate racial nessas instituições, configurando o silêncio um mecanismo importante para manutenção das hierarquias (CARVALHO, 2005, p. 89-100).

Além do acesso à graduação, coloca-se em questão a permanência e conclusão, a necessidade de oportunidades equânimes ao longo da trajetória acadêmica, a desigualdade racial no âmbito da pós-graduação e do corpo docente, a invisibilização de determinadas epistemologias nos currículos e disciplinas universitárias, a necessidade de formação do corpo docente sobre relações étnico-raciais e ações para prevenir e lidar com os casos de discriminação internos aos campus, dentre outros aspectos.

Essa litigiosidade com as instituições de ensino e o sistema educacional ascende com a realização da Marcha Nacional Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida²⁷. Fruto dessa mobilização, que contou com a presença de mais de trinta mil pessoas, o movimento negro entregou um documento para o presidente Fernando Henrique Cardoso. Trata-se do Programa para Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, onde apresenta os acúmulos do diagnóstico de desigualdade racial e reivindica ações visando o seu enfrentamento, especialmente denunciando as limitadas ações concretas do poder público, passando a “*exigir*” políticas públicas.

Neste Programa, havia um ponto específico com reivindicações educacionais, incluindo universalização do acesso à escola, observância dos tratados internacionais sobre a matéria, controle dos materiais didáticos visando o combate à uma abordagem estigmatizante e

²⁷ Realizada no dia 20 de novembro de 1995, data do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. Essa mobilização conta com a presença significativa de militantes de partidos políticos, sindicatos, comunidades rurais, sociedade civil, o que pode indicar a ampliação do apoio e alianças (RIOS, 2012, p. 57).

discriminatória, formação continuada dos professores, erradicação do analfabetismo, políticas de bolsas e ações afirmativas para acesso às universidades, cursos profissionalizantes e áreas tecnológicas.

FHC foi o primeiro presidente a alterar oficialmente o discurso da democracia racial no país²⁸, vigente desde a década de trinta, reconhecendo a existência de racismo e a necessidade de políticas para o seu enfrentamento. Seu Governo representa um momento de maior abertura ao diálogo sobre o problema racial brasileiro, mas também expressa as divergências e ambivalências sobre as respostas a serem dadas para a desigualdade racial, em especial sobre a “importação” da política de ações afirmativas.

Fruto dessas mobilizações, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a Valorização da População Negra²⁹, competente por debater o problema racial no país e propor políticas públicas visando o enfrentamento à discriminação racial e a promoção da igualação. Apesar da importância da iniciativa ao ampliar os debates sobre desigualdades raciais em âmbito federal, ao garantir a participação do movimento negro e articular transversalmente a temática com diversos ministérios, o GTI igualmente permaneceu carecendo de ações concretas.

Essa ação é seguida de um conjunto de iniciativas, como a aprovação do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH)³⁰ e a

²⁸ Ainda em seu discurso de posse do primeiro mandato (1995), reconhece que a ditadura civil-militar não representou desenvolvimento para o conjunto da população, afirma a justiça social como um dos principais desafios e necessidades da democracia e firma o compromisso de um governo para os excluídos e de direitos para a população negra (CARDOSO, 1995 apud OLIVEIRA, 2009, p. 17).

²⁹ Criado através do Decreto nº 3.531, de 20 de novembro de 1995. O GTI era vinculado ao Ministério da Justiça e composto por oito representantes da sociedade civil, ligados ao movimento negro, e por representantes de ministérios e Secretarias da Presidência da República.

³⁰ Instituído através do Decreto nº 1.904/1996 e coordenado pelo Ministério da Justiça, a política visava promoção e proteção dos direitos humanos, redução da discriminação das desigualdade sociais, garantia dos direitos constitucionais e concretização da cidadania, prevendo ações de curto, médio e longo prazos. Dentre as ações constantes no anexo do PNDH, especificamente no que tange ao campo educacional, estabelece: (I) curto-prazo: *"propor projeto de lei, visando a regulamentação dos art. 215, 216 e 242 da Constituição Federal", "desenvolver ações afirmativas para acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta", "estimular que os livros didáticos enfatizem a história e as lutas do povo negro na construção do nosso país, eliminando estereótipos e discriminações"*; (II) Longo prazo: *"formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra"*.

realização do Seminário Internacional “*Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados Democráticos de Direito*”, mas que igualmente expressam a ambivalência do discurso do Governo Federal e as resistências para implementação de ações afirmativas. No Seminário Internacional, apesar de reconhecer a existência de discriminação e desigualdades, FHC enfatiza certa singularidade da nossa formação e se opõe a “cópia” das soluções encontradas em outros contextos de racismo. Afirma que é necessário cautela nas críticas à discriminação, pois o país também apresentaria “*certa abertura*”, conclamando por “*uma solução mais imaginativa*”.

A implementação da política de ações afirmativas só se afirmaria após a realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância, realizada em 2001³¹. A Conferência foi precedida por pré-conferências regionais, seminários, atividades organizadas por órgãos públicos e iniciativas do próprio movimento negro e organizações não governamentais, contando ainda com publicações pioneiras do IPEA analisando estatisticamente as desigualdades raciais. Verena Alberti e Amilcar Araujo Pereira (2006, p. 3-6) analisam essa trajetória, destacando que a reivindicação especificamente por cotas não constava nos documentos oficiais até Durban (que reivindicavam genericamente ações afirmativas/ políticas compensatórias).

Apesar disso, constou no relatório oficial que o Estado brasileiro publicou visando subsidiar a incidência em Durban, o que gerou forte reação midiática, impactando as formas de articulação do próprio movimento negro. Na Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial, consta a recomendação de adoção dessas ações nos seus parágrafos 107 e 108, reconhecendo a necessidade de “*medidas positivas e especiais para um maior desenvolvimento social igualitário*” e para “*promover sua plena integração na sociedade*”. Com o retorno de Durban,

³¹ Organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e realizada em Durban na África do Sul. Na III Conferência, o país foi representado por autoridades públicas e por militantes do movimento negro, contabilizando mais de seiscentas pessoas e configurando a maior delegação.

o Governo Federal instituiu o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)³², o Programa Diversidade na Universidade³³, o II Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH)³⁴ e o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Apesar das iniciativas indicarem maior abertura institucional para o debate racial, elas não se transformaram em ações concretas visando a adoção de cotas para ingresso nas universidades.

Diante dessa ambivalência em âmbito federal, fruto das disputas articuladas em cada localidade, as universidades públicas começam a implementar essas ações através de legislações estaduais e iniciativas dos conselhos universitários. Dentre as pioneiras, ocorre a adoção do sistema de cotas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Aprovada através da Lei nº 3.524/2000, reservou 50% das vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio e o ensino fundamental na rede pública. Portanto, inicialmente a política não era destinada para população negra ou indígena, mesmo que esta tenha sido reivindicação histórica do movimento negro. Com a aprovação da Lei nº 3.708/2001, passaram ainda a reservar até 40% das vagas para "*população negra e parda*" (cota racial).

Com essa destinação, passou-se a reservar 90% das vagas da graduação, o que gerou oposições e levou a aprovação das Leis nº 4.151/2003 e nº 5.074/2007, mantendo o sistema de cotas, alterando os percentuais e ampliando os destinatários da política³⁵. Todos os sujeitos de

³² Instituído através do Decreto nº 3.952/2001, vinculado ao Ministério da Justiça e competente pela proposição, acompanhamento e avaliação de políticas de ações afirmativas para os grupos em condição de discriminação racial. O CNCD mantém a lógica do GTI, configurando locus de interlocução e articulação entre o estado e as organizações e entidades do movimento negro.

³³ Instituído através da Lei nº 10.558/2002, busca implementar políticas de acesso ao ensino superior, em especial para população afrodescendente e indígena, destinando recursos para instituições educacionais públicas e privadas e autorizando a concessão de bolsas.

³⁴ Instituído através do Decreto nº 4.229/2002. O II PNDH mantém a previsão de políticas específicas para "*população afrodescendente*". No que tange a democratização do acesso ao ensino superior, prevê o estímulo à implementação de medidas compensatórias e de promoção da igualdade de oportunidades.

³⁵ Com essas legislações, passou-se a reservar vagas para estudantes que concluíram o segundo ciclo do ensino fundamental e o ensino médio na rede pública (20%), candidatos negros (20%) e pessoas com deficiência, indígenas e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária mortos ou incapacitados em razão do serviço (5%).

direito da política precisam também apresentar condição de vulnerabilidade socioeconômica, portanto o critério racial deixou de funcionar de forma independente, sendo uma resposta às críticas de que a política anterior favorecia pessoas negras da elite. Além disso, a legislação determina como procedimento de identificação da condição de beneficiário a autodeclaração racial dos próprios candidatos (Lei nº 4.151/2003, art. 1º, §3). No ano seguinte, com a aprovação da Lei nº 5.346/08, mantém a autodeclaração, mas passa a determinar que as universidades devem adotar as medidas disciplinares necessárias para os casos de falsidade (art. 4º)³⁶.

Em âmbito federal, a iniciativa pioneira ocorreu na Universidade de Brasília (UnB), que aprovou um sistema de cotas em 2003 e passou a implementar no primeiro semestre de 2004. A medida foi aprovada através do Plano de Metas e Integração Étnico-Racial, que reservou 20% das vagas para acesso à graduação para discentes negros e 20 vagas adicionais para os indígenas. Diferente da experiência das universidades estaduais do Rio de Janeiro, a UnB aprova uma política com recorte exclusivamente étnico-racial, sem estar submetida a critérios de classe (escola pública ou renda). Essa experiência pioneira foi crucial para

³⁶ Indicando a consolidação e o aperfeiçoamento da política, a medida foi prorrogada através da Lei nº 8.121/2018 por no mínimo dez ano, ampliando seus beneficiários ao incluir a população quilombola e mantendo o procedimento da autodeclaração para aferição dos sujeitos de direito das cotas étnico-raciais, tanto para inscrição quanto para matrícula. Todavia, tornou obrigatória a instituição de Comissão Permanente de Assistência, competente por *“apurar casos de desvio de finalidade, fraude ou falsidade ideológica, cabendo às Universidades criarem mecanismos para estes fins”* (art. 1º, §2). Igualmente indicando a consolidação dessa trajetória, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou a instituição de reserva de vagas para acesso aos programas de pós-graduação, incluindo mestrado e doutorado acadêmico, através da Lei nº 6.914/2014. Semelhante à legislação na graduação, institui cota social para *“carentes”*, reservando 12% das vagas para graduados negros e indígenas, 12% para os que se formaram na rede privada ou pública e 6% para pessoas com deficiência e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço. Apesar de não instituir nenhuma comissão, a lei igualmente estabelece a autodeclaração étnico-racial e determina que as universidades devem adotar as medidas disciplinares em caso de falsidade (Lei nº 6.914/2014, art. 4º). Denotando a permanência das resistências à política com recorte étnico-racial, mesmo que enquanto subcota da cota social, ocorreu o protocolo do Projeto de Lei nº 470/2019 visando extinguir especificamente sua destinação para população negra e indígena, mantendo as demais subcotas (egressos de escola pública, candidatos em condição de vulnerabilidade socioeconômica, pessoas com deficiência e filhos de agentes da segurança mortos ou incapacitados durante o serviço).

nacionalizar o debate sobre as desigualdades raciais na educação e o sistema de cotas³⁷.

Feres Júnior, Campos, Daflon e Venturini (2018, p. 75) apontam três razões para o impacto nacional da iniciativa da UnB: (I) se tratar de uma instituição federal de ensino, tendo adotado a política por iniciativa própria; (II) em razão da localização geográfica da instituição, localizada na capital e centro político-administrativo do país; (III) principalmente, devido a instituição e implementação de procedimentos de heteroidentificação visando a prevenção e o enfrentamento a "fraude" às cotas étnico-raciais³⁸, tornando as cotas raciais tema preferencial nos debates midiáticos.

Apesar de prever que o próprio candidato deveria declarar o seu pertencimento étnico-racial (autodeclaração), devendo constar em declaração específica no momento da inscrição, a UnB também estabeleceu procedimentos de heteroidentificação. Ao realizar a inscrição, o candidato deveria ser fotografado, sendo a fotografia analisada por comissão competente para homologar ou não sua concorrência pelo sistema de cotas. Essa comissão era composta por militantes do movimento negro, por especialistas no tema e por membros do grupo que elaborou a política no âmbito da universidade. Em caso de não homologação, garante-se o direito à recurso e também a inscrição automática para ampla concorrência, sendo ainda admitida a convocação do candidato para esclarecimentos de eventuais dúvidas. O intuito do procedimento era justamente evitar que discentes não beneficiários do programa ingressassem através do sistema de cotas, desvirtuando a finalidade de democratização do acesso da população negra .

³⁷ Interessante notar a centralidade do caso da UnB, visto que a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) adotava procedimento de heteroidentificação anteriormente, mas foi a experiência da instituição federal que gerou maiores debates. A UEMS implementou o procedimento ainda em 2003, igualmente se utilizando da análise de fotografias dos candidatos, a serem avaliadas por comissão integrada por militantes do movimento negro e por membros da universidade.

³⁸ Além dos intensos debates e divergências que a instituição da comissão em si gerou, o "caso dos gêmeos univetelinos" intensificou as oposições à implementação de cotas étnico-raciais e de procedimentos de heteroidentificação. O caso ocorreu durante o vestibular de 2007, onde dois irmãos gêmeos univetelinos prestaram vestibular para a instituição, tendo um tido a declaração homologada e o outro não (BERNARDINO-COSTA, 2022). A adoção da heteroidentificação como procedimento de controle da finalidade legal pela UnB intensificou as oposições às cotas raciais, comparando o mecanismo com "tribunais raciais" dos regimes nazistas.

Essa tensão entre o procedimento adotado pelas universidades estaduais do Rio de Janeiro e a UnB se expressa no relato de militantes no período:

Veja só: em alguns casos ninguém vai ter dúvida. (...) Então vamos trabalhar com esses de que ninguém tem dúvida, que o Kabengele Munanga chama de negros indisfarçáveis. [...] Uma coisa é quando você coloca essa objeção de um ponto de vista de quem está tentando contribuir para que esses mecanismos sejam criados de uma forma legal, de uma forma que não relembre essas coisas nazistas e fascistas. A outra coisa é quem está botando esse obstáculo como um impedimento, uma forma de fazer o negócio "gorar" (Carlos Alberto Medeiros apud ALBERTI e PEREIRA, 2006, p. 13-14)

Quando Estados Unidos e África do Sul criam comissão para dizer quem é negro e quem não é negro, o foco está em excluir o negro. Há um objetivo claro da comissão: excluir o negro. Quando no Brasil se discute comissão para dizer quem é negro e quem não é negro, o foco é totalmente o contrário, é para incluir o negro. Por quê? Porque deparamos com uma parcela sem ética da comunidade branca. [...] Se na Uerj, no primeiro vestibular com cotas, não tivesse nenhum branco fazendo ato com falta de ética, jamais a UnB iria fazer aquilo (Frei David apud ALBERTI e PEREIRA, 2006, p. 14).

Desde as experiências pioneiras houve preocupação com o possível desvio de finalidade das vagas com recorte racial, que sem procedimentos de controle poderiam ser efetivamente ocupadas por pessoas que não configuram seu sujeito de direito (pretos, pardos e indígenas), desvirtuando e violando seu caráter de democratização. Esses dissensos e conflitos, longe de serem solucionados ao longo da primeira década de implementação da política de ações afirmativas, permanecem centrais. A denúncia do desvio de finalidade foi protagonizada por coletivos de estudantes negros das próprias instituições universitárias, noticiada nos meios de comunicação, objeto de sindicâncias no interior das universidades e de denúncias aos órgãos de controle como o Ministério Público Federal (MPF).

Se as mobilizações do movimento negro e os dados sobre estratificação e imobilidade da população negra começaram a dismantlar a ideologia da democracia racial, os debates em torno da identificação do sujeito de direito das cotas raciais permanece atravessado pela suposta dificuldade / impossibilidade de identificar seu sujeito de direito. O segundo capítulo da dissertação se divide em três tópicos que buscam analisar a atualidade dessas questões, que configuram desafios à ampliação dos processos de democratização e promoção da igualdade racial.

O primeiro tópico visa abordar como as leis federais sobre ações afirmativas nas universidades lida com os procedimentos de identificação da população negra e compara com as diretrizes da Lei de Cotas Raciais nos concursos públicos (e seus decretos regulamentadores), políticas que não foram isentas de dissensos e se tornaram objeto de disputa no âmbito do STF; o segundo tópico apresenta como objetivo compreender esse processo de judicialização, refletindo sobre os entendimentos, divergências e silêncios sobre a identificação do sujeito de direito dessas políticas; o terceiro tópico analisa as experiências universitárias diante das denúncias de “fraude”, buscando compreender a multiplicidade de procedimentos adotados e a permanência de desafios, que enseja a continuidade de judicialização da política no âmbito dos Tribunais Regionais Federais.

2.

UMA DÉCADA DA LEI DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: políticas de igualdade, judicialização das cotas raciais e procedimentos de controle da finalidade legal

O Brasil é um país em dívida com a população negra – dívidas históricas e atuais. Portanto, qualquer projeto ou articulação por democracia no país exige o firme e real compromisso de enfrentamento ao racismo. [...] “Estamos vindo a público para denunciar as péssimas condições de vida da comunidade negra.” Este trecho, retirado do manifesto de fundação do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial, de julho de 1978, é a prova de que jamais fomos ouvidos e de que sempre estivemos por nossa própria conta (Coalizão Negra por Direitos, 2020)³⁹.

Em um país que historicamente nega a existência de disparidades raciais, proclamando a existência de democracia racial e a miscigenação como símbolo nacional, as formas de resistência do movimento negro envolvem dissensos centrais. Compreendendo que o racismo estrutura a organização social, essas diversas organizações denunciam os limites das medidas exclusivamente criminalizadoras dos atos individuais e da igualdade formal. Longe das reivindicações por políticas de reconhecimento e de redistribuição serem divergentes, os saberes e as práticas do movimento negro expressam sua complementariedade na promoção de condições dignas de vida⁴⁰.

Trata-se de uma *"nova gramática de reivindicação política"*, que pode possibilitar a ampliação da compreensão da justiça e das pautas políticas dos movimentos sociais. Visando combater a desarticulação das dimensões de justiça, Nancy Fraser defende uma *"concepção bidimensional"*, onde não só as políticas de redistribuição, mas também as medidas de reconhecimento têm como objetivo enfrentar as posições de subordinação (FRASER, 2002, p. 9-17). Ou seja, o enfrentamento às injustiças simbólicas/culturais não se destina à valorização e afirmação identitária, mas busca fomentar relações de respeito e superar o conjunto de obstáculos para que todos os grupos possam participar paritariamente

³⁹ Trecho do manifesto da Coalizão Negra por Direitos, articulação nacional que congrega mais de 270 organizações, entidades, grupos e coletivos do movimento negro.

⁴⁰ A redistribuição se volta para a igualação material/substancial, incidindo sobre as disparidades econômicas, fundamental numa sociedade com profunda concentração de renda. O reconhecimento se alinha ao respeito à diversidade de culturas, buscando a proteção dessas *"identidades desrespeitadas"* (SALVADOR, 2010, p. 137-139).

na vida política e social. No cerne, visa combater os efeitos dos padrões culturais institucionalizados e arraigados socialmente (SALVADOR, 2010, p. 145).

As políticas de ações afirmativas são programas que visam a proteção e promoção específica de determinados grupos, proporcionando tratamento diferenciado e favorecido para a participação paritária nos bens, serviços e direitos. O dever de proteção específica vincula o Poder Público e os particulares com o conjunto de pessoas discriminadas no país, como as mulheres (cotas de gênero na política)⁴¹ e as pessoas com deficiência (cotas nos concursos públicos e nas empresas privadas)⁴². Portanto, apesar das cotas raciais serem o alvo preferencial das oposições, o sistema de cotas beneficia múltiplos sujeitos de direito, incluindo a população branca egressa da rede pública de ensino, por exemplo.

Além disso, a política não se volta exclusivamente para a democratização do acesso às universidades públicas, mas incide sobre diversas áreas (como serviço público, instituições políticas, estabelecimento de ensino privados, programas de pós-graduação, etc.) e envolve diferentes modalidades⁴³. Inclusive, diante das resistências ao reconhecimento da desigualdade racial, a população negra não foi o sujeito de direito prioritário das políticas pioneiras (que majoritariamente estabeleciam como recorte um critério social ou de renda).

Com a eleição dos governos petistas, inicia-se uma interlocução ampla entre a sociedade civil e o Executivo Federal, possibilitando que militantes e entidades negras passem a participar dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Apesar dos dissensos,

⁴¹ Com a aprovação da Lei nº 9.504/1997, os partidos políticos e as coligações partidárias devem reservar e preencher no mínimo 30% e no máximo 70% das vagas para os órgãos legislativos para candidaturas de cada gênero.

⁴² Com a aprovação da Lei nº 8.213/1991, as empresas com mais de cem empregados devem reservar de 2% a 5% dos cargos para pessoas com deficiência. No âmbito do serviço público, as cotas são estabelecidas pela Lei nº 8.112/1990, que reserva 20% das vagas, regulamentando as determinações do art. 37º, VIII, da CFRB/88.

⁴³ Cabe enfatizar que as cotas são apenas uma das modalidades de ações afirmativas, que também abrangem a política de bônus, o acréscimo de vagas e as sobrevagas. Apesar da possibilidade de diferentes modalidades, diversas pesquisas analisam que as cotas são mais efetivas, inclusive na distribuição equânime dos candidatos nos diversos cursos e carreiras acadêmicas (FERES JÚNIOR, CAMPOS, DAFLON e VENTURINI, 2018, p. 85-86).

oposições, limites e retrocessos, as últimas duas décadas foram marcadas pela aprovação de importantes políticas, diversas delas reivindicações históricas. Por exemplo, ocorre a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)⁴⁴ e a instituição da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)⁴⁵, ambas em 2003; a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) em 2004⁴⁶; a inclusão da obrigatoriedade do ensino da História e Cultura Afro-brasileira e Indígena nos currículos das unidades de ensino fundamental e médio⁴⁷ em 2003 e 2008, respectivamente; a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial em 2008.

O Estatuto reconhece oficialmente a existência de discriminação racial e estabelece o dever de implementação de *"programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades"* (Lei nº 12.288/2010, art. 1º, parágrafo único, inciso VI). Ou seja, determina que a adoção não deve se restringir a um único órgão ou à Administração Pública Federal, mas vincula os governos estaduais, municipais e distritais, bem como as relações particulares.

Recentemente, também ocorreu a aprovação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. Ela foi aprovada pelo Congresso e ratificada

⁴⁴A Seppir foi criada através da Medida Provisória nº 111/2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.678/2003. Órgão de assessoramento direto da Presidência da República, a secretaria era integrada pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão consultivo composto por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil. Apesar da importância, a criação do órgão também envolveu contradições, como recursos orçamentários e corpo de funcionários limitado, não sendo a desigualdade racial tratada transversalmente nas demais pastas da administração. Expressando as oposições com as políticas de igualdade racial, o órgão ainda foi extinto em 2015 através da Medida Provisória nº 696, que o subordinou ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

⁴⁵ Instituída através do Decreto nº 4.886/2003, a política apresenta como objetivo a redução das desigualdades raciais, reafirmando o caráter promocional do Estado na CRFB/88. Nessa política, as ações afirmativas são definidas com o objetivo de *"eliminação de qualquer fonte de discriminação e desigualdades raciais direta ou indireta, mediante a geração de oportunidades"*.

⁴⁶ A SECAD foi criada através do Decreto nº 5.159/2004. Vinculada ao MEC, possuía o intuito de ampliar o acesso à educação, devendo considerar a realidade concreta de desigualdades. Dentre suas competências, está justamente propor políticas voltadas para a Educação para as Relações Étnico-Raciais.

⁴⁷ A obrigatoriedade da História e Cultura Afro-brasileira foi instituída com a aprovação da Lei nº 10.639/2003, sendo a História Indígena incluída através da Lei nº 11.645/2008.

pelo Executivo Federal após nove anos de sua assinatura, visando garantir “*igual proteção contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância*” (Decreto nº 10.932/2022, art. 2º). Seu texto foi aprovado com quórum qualificado, o que lhe faz vigorar como emenda constitucional (CRFB/88, art. 5º, §3). Em seu art. 5º, determina o compromisso de adoção de ações afirmativas visando garantir “*condições equitativas para a igualdade de oportunidades*”, dentre elas ações no campo da educação (Decreto nº 10.932/2022, art. 6º).

Apesar das iniciativas pioneiras decorrerem de mobilizações nas assembleias legislativas estaduais e conselhos universitários, as instituições privadas de ensino superior adotam ações afirmativas desde 2005, em decorrência da aprovação do Programa Universidade para Todos (ProUni)⁴⁸. A obrigatoriedade da adoção de ações afirmativas no ensino superior público federal só ocorreu a partir da aprovação da Lei nº 12.711/2012, a chamada Lei de Cotas, após mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional. Ou seja, o dissenso envolve centralmente as ações afirmativas no ensino público, que é um bem escasso⁴⁹ e crucial para a mobilidade ascendente.

Antes disso, o Executivo Federal buscou democratizar o acesso a partir da ampliação de vagas nesta rede de ensino e da destinação prioritária de recursos para as instituições que adotassem políticas de inclusão. Com esse intuito, aprovou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)⁵⁰, que possibilitou a interiorização dos campi universitários e incentivou a adoção de políticas de ações afirmativas. Essa trajetória é importante pois dimensiona os dissensos nos processos de democratização do ensino superior brasileiro para a população negra, mas também como as lutas do movimento negro por ações afirmativas contribuiu decisivamente para possibilitar e ampliar o acesso de outros grupos.

⁴⁸ Instituído através da Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096/2005.

⁴⁹ Se analisarmos o último Censo da Educação Superior (2021), mesmo após o processo de expansão vivenciado pelo ensino público na última década, apenas 12,4% das universidades são públicas e 24,6% dos graduados estão matriculados nessas instituições (INEP, 2021).

⁵⁰ Instituído através do Decreto nº 6.096/2007.

Além de ativamente atuarem na reivindicação e proposição, as entidades do movimento negro têm sido cruciais na sua avaliação e controle, denunciando a existência de “fraude” às cotas raciais, seja para os órgãos internos às instituições (como ouvidorias, procuradorias, conselhos universitários e pró-reitorias) e externos (Ministério Público, Ministério da Educação e Seppir). No cerne estão as denúncias de desvio da finalidade de inclusão da população negra no ensino superior e a reivindicação de procedimentos de heteroidentificação, com o intuito de apurar as denúncias de discentes que já ingressaram através da política e de instituir mecanismos prévios à matrícula nas seleções subsequentes. Trajetória impulsionada com a aprovação da Lei nº 12.990/2014 e das portarias que regulamentam a reserva de vagas nos concursos públicos (Orientação Normativa (ON) nº 3/2016 e Portaria Normativa nº 4/2018).

A implementação desse conjunto de políticas de democratização foi acompanhada pela sua permanente judicialização, reafirmando o Sistema de Justiça como locus privilegiado dessas disputas e litígios. Nesse debate, o julgamento de três ações é fundamental: (I) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.300, que questiona o ProUni; (II) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, que discute a reserva de vagas no âmbito das universidades federais (a partir do programa de cotas raciais implementado pela UnB); (III) a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, que tem como objeto as cotas nos concursos públicos federais.

O primeiro tópico deste segundo capítulo é intitulado “*Os procedimentos de identificação dos sujeitos de direito nas Políticas de Igualdade Racial (Lei nº 11.096/2005, Lei nº 12.711/2012 e Lei nº 12.990/2014): trajetória e desafios*”. Seu objetivo é analisar a instituição e regulamentação da política de ações afirmativas no âmbito do ensino superior (público e privado) e do concurso público, comparando como definem os seus sujeitos de direito e regulam (ou omitem) os procedimentos de identificação dos beneficiários. O segundo tópico é intitulado “*Judicialização e denúncias de desvio da finalidade legal das cotas raciais (ADI nº 3.300, ADPF nº 186 e ADC nº 41): auto identificação e heteroidentificação em análise*”. Seu intuito é analisar o fenômeno de

judicialização das cotas raciais através das ações de controle abstrato e concentrado no Supremo Tribunal Federal (STF), em especial compreender o debate jurisprudencial sobre a adoção de procedimentos de heteroidentificação nas universidades e nos concursos para o serviço público, refletindo sobre os entendimentos, divergências e silêncios.

O terceiro tópico, intitulado “*Procedimentos de controle do efetivo ingresso da população negra: regulamentação e experiências universitárias*”, analisa a bibliografia sobre como as gestões universitárias responderam às denúncias de “fraude” impulsionadas pelas entidades do movimento negro. Esta compreensão é fundamental para dimensionar os avanços, resistências, omissões e desafios na adoção de procedimentos de controle e fiscalização, bem como a permanência de judicialização movida por diferentes atores.

2.1 Os procedimentos de identificação dos sujeitos de direito nas Políticas de Igualdade Racial (Lei nº 11.096/2005, Lei nº 12.711/2012 e Lei nº 12.990/2014): trajetória e desafios

O responsável pela educação no país afirmou que “a universidade deve ser para poucos”. O desprezo demonstrado em relação à democratização do ensino superior e ao direito que todos os brasileiros e brasileiras têm de expandir seus conhecimentos e habilidades merece todo o nosso repúdio [...] A educação é um direito constitucional fundamental que deve ser garantido a todas as pessoas. Nossos jovens, filhas e filhos de empregadas domésticas, faxineiras, pedreiros, agricultores e porteiros permanecerão ingressando nas universidades país afora, formando-se médicas, advogadas, engenheiras, cientistas, professoras, filósofas, enfermeiras, dentistas, agrônomas – fazendo das universidades um espaço da maioria, da diversidade, da pluralidade, da democracia e não dos poucos privilegiados de sempre. É disso que o país precisa, é nesse Brasil que acreditamos (Coalizão Negra por Direitos, 2021).

Eu queria que você, apenas, compreendesse que a Lei de Cotas é o pagamento de uma dívida que o Brasil tem de 350 anos de escravidão. A Lei de Cotas, ela permite que a gente recupere a possibilidade de enfrentar o racismo, de enfrentar o preconceito, de enfrentar a marginalização, de dar ao povo periférico a oportunidade de estudar, de ter direito nesse país. Você não sabe o orgulho que eu tenho de que meninas da periferia, negras, filhas de empregada doméstica, de faxineiro, de lixeiro, ter filho fazendo Engenharia, Medicina, Diplomacia. Isso é coisa importante que temos que fazer, dar às pessoas, que durante tanto tempo não tiveram direito, o direito de ganhar cidadania (Luiz Inácio Lula da Silva, 2022)⁵¹.

⁵¹ Resposta do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à pergunta realizada pelo candidato Felipe D'Ávila durante debate presidencial na emissora de TV Globo.

As duas décadas de implementação da política de ações afirmativas visando a democratização do ensino superior pode ser analisada a partir de dois momentos, o anterior e o posterior à aprovação da Lei nº 12.711/2012, a chamada Lei de Cotas. Sua aprovação ocorre em um momento em que medidas de inclusão já eram realidade em diversas instituições de ensino superior⁵², em algumas há mais de uma década, abarcando múltiplas e descentralizadas iniciativas, modalidades e sujeitos de direito. Essa implementação não ocorre isenta de dissensos e nem decorre diretamente da iniciativa das gestões universitárias, mas são fruto dos permanentes tensionamentos que os militantes e entidades negras articulam no espaço acadêmico.

Nesse primeiro momento, mesmo com o histórico de denúncias da existência de racismo e de reivindicações de cotas raciais (proteção específica para população negra), os discentes que concluíram o ensino básico na rede pública foram os principais beneficiados. Das 70 instituições que implementam alguma política de inclusão nesta primeira década, 85% contemplava este grupo como sujeito de direito, que é identificado a partir de um recorte social (o tipo de estabelecimento de ensino de origem). No âmbito das cinquenta e nove universidades federais, entre 2004 e 2012, apenas 23 adotaram políticas específicas para população negra (DPU e ABPN, 2022, p. 17).

A Lei de Cotas estabelece a obrigatoriedade da reserva de vagas para o conjunto das universidades públicas federais, fazendo com que a integralidade dessas instituições passem a adotar as cotas sob o mesmo formato, homogeneizando as diretrizes e rompendo com as resistências das instituições que não haviam implementado medidas de inclusão. Com sua aprovação, as trinta e seis universidades que não adotavam qualquer recorte étnico-racial passaram a fazê-lo em razão da determinação legal, ou seja, 61% das universidades federais (DPU e ABPN, 2022, p. 17).

⁵² 70 das 96 universidades públicas (estaduais e federais) implementavam alguma política de ação afirmativa na véspera da aprovação da Lei de Cotas (2012), das quais 44% eram estaduais e 56% federais, 77% foram instituídas através de decisões dos conselhos universitários e 23% de legislações estaduais (FERES JÚNIOR, CAMPOS, DAFLON e VENTURINI, 2018, p. 93-94).

Por um lado, pode-se afirmar que as lutas políticas do movimento negro contemporâneo são decisivas não apenas para a garantia do direito à educação para população negra, mas para diversos grupos sociais que vivenciam condições de desigualdade do acesso às instituições educacionais. Por outro, dimensiona as resistências ao reconhecimento da desigualdade racial, que ainda nega/invisibiliza o racismo a partir da sua submissão à estratificação social e econômica. Em outras palavras,

A resistência às ações afirmativas raciais, que foi em boa parte vencida nas instituições federais de ensino superior por força da lei, é possivelmente expressão de certa dificuldade da sociedade brasileira em abrir mão de um dos seus pilares identitários: a ideologia da “*democracia racial*”. É a adesão a ela que parece orientar a ideia, propugnada por muitos administradores universitários e pessoas em geral, de que o “*problema racial*” será resolvido se atacarmos o “*problema social*”, o que é outra maneira de dizer que as discriminações no Brasil são de natureza social e não racial (FERES JÚNIOR, CAMPOS, DAFLON e VENTURINI, 2021, p. 87).

Não determinando a obrigatoriedade da adoção das cotas nas universidades federais, o Executivo incentivou políticas de inclusão na rede privada e a ampliação, interiorização e políticas de ações afirmativas no ensino público. São elas: (I) no ensino privado, a concessão de bolsas através do ProUni e o financiamento de até 100% do valor dos cursos mediante o Fies⁵³; (II) no ensino público, a instituição do REUNI. O impacto de medidas de democratização da rede privada é importante em razão da sua abrangência, visto que congrega 76,9% das matrículas e 87,6% das instituições. Em razão dessa realidade, três de cada quatro graduandos no Brasil estudam na rede privada de ensino, dos quais 45,6% são contemplados com o ProUni ou o Fies (INEP, 2021).

No âmbito das instituições públicas, o Executivo Federal buscou ampliar e interiorizar as unidades acadêmicas, destinando recursos para

⁵³ O Fies foi criado através da Lei nº 10.260/2001, com o intuito de financiar o acesso dos discentes nas instituições de ensino não gratuitas, substituindo o antigo Programa de Crédito Educativo (CREDUC) e podendo contemplar até 100% dos valores dos cursos. Dentre seus sujeitos de direito, abrange prioritariamente aqueles que não tenham concluído outra graduação e não tenham recebido outro financiamento. Inicialmente, a iniciativa exigia a apresentação de fiador para fazer jus ao crédito, requisito que foi questionado através de Ação Civil Pública (ACP) ajuizada pelo MPF. Provocado pela Educafro, o órgão questionou a exigência visto que ela inviabilizava o acesso dos discentes em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

aquelas que implementam medidas de democratização do acesso à graduação. O REUNI tem como objetivo aumentar a taxa de conclusão nos cursos, incluindo medidas: (I) de enfrentamento à evasão, aumento das vagas e aproveitamento das ociosas, incentivo ao ensino no período noturno; (II) reestruturação do ambiente físico das universidades e das metodologias; (III) ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil; (IV) articulação entre a graduação, pós-graduação e ensino básico (Decreto nº 6.096/2007, art. 2º).

Com a implementação desse programa, a destinação de recursos do Governo Federal também passou a ser prioritariamente para as instituições que adotassem políticas de inclusão e assistência nos seus planos de reestruturação. Não é atoa que o REUNI foi instituído em 2007 e o primeiro pico na implementação das ações afirmativas se deu em 2008, momento em que 42 universidades passaram a executar essas iniciativas ao longo do primeiro semestre e 11 ao longo do segundo. Além disso, com o apoio para criação de novas unidades acadêmicas, foram inauguradas 18 universidades federais entre 2003 e 2014 (FERES JÚNIOR, CAMPOS, DAFLON e VENTURINI, 2018, p. 94). Apesar disso, à semelhança da experiência do Fies, o Reuni não apresenta recorte explicitamente étnico-racial, não vinculando que a população negra e indígena seja um dos seus sujeitos de direito.

As duas iniciativas do Executivo Federal que apresentam o recorte étnico-racial visando a democratização do acesso da população negra para o ensino superior são a aprovação do (I) ProUni (2005) e da (II) Lei de Cotas (2012). O ProUni se destina a democratização do acesso às instituições privadas, buscando o aproveitamento de milhares de vagas ociosas nessa rede de ensino. O programa não se destina à reserva de vagas como as iniciativas pioneiras na rede pública, mas sim à concessão de bolsas parciais (50%) e integrais (100%), que são computadas para fins de isenção tributária.

As bolsas integrais contemplam os discentes que vão iniciar a primeira graduação e possuam renda familiar mensal inferior a um salário mínimo e meio. Já as bolsas parciais se destinam àqueles que, igualmente não possuindo ensino superior, possuam renda que não ultrapasse três

salários mínimos. Em ambos os casos, o candidato ainda deve atender ao menos um dos critérios estabelecidos no art. 2º da Lei nº 11.096/2005: (I) ter cursado o ensino médio integralmente na rede pública ou na rede privada enquanto bolsista⁵⁴; (II) ser pessoa com deficiência; (III) ser docente da rede pública, visando ocupar exclusivamente às vagas para cursos de licenciatura e pedagogia.

Dentre as obrigações que as instituições privadas devem observar para poder aderir ao programa, consta expressamente a destinação de percentual das bolsas para candidatos indígenas, pretos ou pardos, devendo no mínimo ser condizente com a presença desses grupos no estado onde a instituição se localizar (Lei nº 11.096/2005, art. 7º, II, b, §1). Na lei federal e sua regulamentação, define-se a autodeclaração como procedimento para acesso ao percentual de bolsas destinadas para população negra e indígena (Decreto nº 5.493/2005, art. 4º, II, b, §3), prevendo o cancelamento da concessão caso constatada falsidade documental ou ideológica (Decreto nº 5.493/2005, art. 1º-A, §2). Apesar disso, não prevê qualquer procedimento de verificação, sendo omissa quanto ao controle da efetividade da política de inclusão.

Com a aprovação da Lei de Cotas em 2012, a integralidade das universidades federais passou a adotar o sistema de cotas. Reivindicação histórica do movimento negro, a redação final da legislação dimensiona as disputas e os dissensos em curso, em especial entre o reconhecimento da desigualdade racial e sua consideração como epifenômeno das disparidades socioeconômicas. Analisando as proposições que buscavam instituir ações afirmativas e tramitaram no Congresso Nacional entre 1983 e 2012, Luma Doné Miranda (2021, p. 91-92) chama atenção para como os congressistas pensaram a política. Após analisar 28 projetos, observa que majoritariamente se destinavam a egressos das escolas públicas (18), enquanto apenas cinco tinham a população negra como beneficiária.

⁵⁴ Recentemente, através da Medida Provisória nº 1.075/2021, convertida na Lei nº 14.350/2022, o ProUni passou a admitir a concessão de bolsas para discentes que tenham cursado ensino médio em escolas privadas sem bolsas, especificamente destinadas para as pessoas com deficiência e os professores da rede pública.

Para a autora, a cota social (destinada para os egressos da escola pública) era um dos mecanismos para desviar o foco das desigualdades raciais. Analisando esses projetos, ela concluiu que *“ao contrário, a maioria dos projetos apresentava que a questão racial deveria ser evitada no Brasil”*. Ou seja, mais de trinta anos após a constituinte 1987-1988, o enfrentamento ao racismo ainda é lido como *“ameaçador”* e *“subversivo”* por diversos parlamentares. A Lei de Cotas foi aprovada após mais de dez anos de tramitação do Projeto de Lei nº 73/1999 no Congresso Nacional, em um momento em que a política de ações afirmativas era uma realidade em curso no ensino público estadual e federal e nas instituições privadas. Ela reserva 50% das vagas dos cursos de graduação das universidades públicas federais⁵⁵, destinando-as para os estudantes que tenham concluído integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012, art. 1º). Sua aprovação ocorre apenas quatro meses após o julgamento da ADPF nº 186, que debate e reconhece por unanimidade a constitucionalidade das cotas raciais implementadas pela Universidade de Brasília.

Aspecto fundamental, pois a UnB não estabelece cotas sociais com sub-cotas raciais, como foi implementado pelas universidades do Estado do Rio de Janeiro, mas cotas especificamente destinadas para população negra (independente do estabelecimento de ensino em que cursou o ensino fundamental ou médio e da renda familiar). Apesar disso, quatro meses após o histórico julgamento pelo STF, a aprovação da Lei nº 12.711/2012 estabelece cotas sociais, excluindo dos seus beneficiários as pessoas negras e indígenas que tenham cursado o ensino na rede particular, ainda que bolsistas.

Estabelecida a cota social, a legislação determina três sub-cotas, visando possibilitar o acesso dos egressos do ensino médio público que: (I) sejam oriundos de famílias com renda familiar per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (Lei nº 12.711/2012, art. 1º, parágrafo único); (II) se autodeclarem pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à sua presença na unidade da Federação onde a instituição se localizar (Lei nº

⁵⁵ A Lei de Cotas igualmente reserva vagas para os cursos das instituições federais de ensino técnico de nível médio (Lei nº 12.711/2012, art. 4º).

12.711/2012, art. 3º); e (III) pessoas com deficiência, igualmente em proporção no mínimo igual à sua presença no estado (Lei nº 12.711/2012, art. 3º), inclusão realizada pela Lei nº 13.409/2016. A política federal estabelece de tal forma cotas sociais que, em caso de não preenchimento das sub-cotas, as vagas se destinam para os discentes egressos da rede pública (Lei nº 12.711/2012, art. 3º, parágrafo único).

Portanto, as mobilizações do movimento negro contribuem decisivamente para ampliar processos de democratização do conjunto do ensino superior brasileiro (público e privado, estadual e federal), inclusive beneficiando a própria população branca que concluiu o ensino na rede pública⁵⁶. Apesar do ProUni impactar a rede privada de ensino e a Lei de Cotas a rede pública federal, ambas as políticas estabelecem a autodeclaração como critério de identificação dos sujeitos de direito das bolsas (Lei nº 11.096/2005, art. 7º, inciso II) e das sub-cotas étnico-raciais (Lei nº 12.711/2012, art. 3º), sendo omissas na adoção de procedimentos de controle.

Ou seja, além de não determinar a adoção de cotas raciais, incluindo a população negra numa sub-cota das cotas sociais, também não adota qualquer procedimento de verificação das condições de beneficiário. Apesar desta ser uma preocupação e denúncia colocada desde as experiências pioneiras na implementação da política, a legislação federal seguiu omissa quanto à sua previsão. Em outras palavras,

A contradição surgida com esse modelo de verificação da identidade racial cotista pode ser então resumida: a universidade reservou vagas para negros, porém não oferece garantia de que serão negros os que efetivamente ocuparão essas vagas (CARVALHO, 2020, p. 48-49).

Dimensionando a permanência desses dissensos na atualidade, Cecília Barreto de Almeida (2022, p. 38-41) analisou os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional e buscam alterar a redação da Lei de Cotas. Considerando que a legislação determina a revisão do programa

⁵⁶ Comparando as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) de 2001 e 2011, Rosana Heringer (2014, p. 21) dimensiona como essas iniciativas possibilitaram ingresso de pessoas negras e indígenas, mas também de pessoas brancas: o acesso de pessoas pretas e pardas foi ampliado de 10,2% para 35% e de pessoas brancas foi de 39,6% para 65,7%.

após uma década de implementação (Lei nº 12.711/2012, art. 7º), esperava-se que o ano de 2022 proporcionasse uma série de espaços e ações de avaliação e aprimoramento da política pública a partir da iniciativa do Executivo Federal. Com esse intuito, diversos projetos tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, seja buscando ampliar as cotas no âmbito das universidades públicas federais e aprimorar algumas medidas, mas também com o objetivo de restringir sua continuidade.

Da análise de quarenta e seis proposições, a autora conclui que a maioria delas busca modificar os beneficiários das cotas, seja incluindo novos ou restringindo os já existentes. Apesar de majoritariamente buscarem ampliar os sujeitos de direito (29 dos 46 projetos), os que realizam alguma restrição buscam diretamente excluir as sub-cotas étnico-raciais, estabelecendo exclusivamente o critério social, de renda e destinadas para pessoas com deficiência. Novamente, reforça-se que as oposições não são contra a política de ações afirmativas na modalidade de cotas (não à toa nenhuma proposição busca a revogação integral da Lei nº 12.711/2012), mas sim na compreensão do racismo enquanto estruturante das desigualdades no país. Ao analisar as justificativas desses projetos, verifica-se que permanece a defesa de que a desigualdade se sustenta nas disparidades socioeconômicas e o argumento da miscigenação como obstáculo para identificação do sujeito de direito da política pública, bem como de que a inclusão de pessoas negras já foi suficiente e a desigualdade social permanece.

A Lei de Cotas é regulamentada através do Decreto nº 7.824/2012, que igualmente é omissa quanto aos procedimentos de identificação do sujeito de direito da política federal. É interessante observar que a Lei de Cotas e seu decreto regulamentador nem mesmo citam o artigo prevendo responsabilização em caso de falsidade ideológica ou documental, como ao menos ocorre com o Decreto que regulamenta o ProUni (Decreto nº 5.493/2005, art. 1º-A, §2). A Portaria nº 18/2012, editada pelo Ministério da Educação, inclusive estabelece os procedimentos que os candidatos devem observar para comprovar a condição de egresso do ensino médio público (certificado de conclusão), a renda familiar per capita (uma série de documentos visando análise das condições socioeconômicas) e pessoas

com deficiência (laudo médico)⁵⁷, mas igualmente é omissa quanto às sub-cotas étnico-raciais.

Na portaria, reconhecendo a possibilidade de informações falsas, determina a instauração de procedimento administrativo com a garantia do contraditório e ampla defesa, que pode gerar o cancelamento da matrícula, sem prejuízo das demais sanções (Portaria nº 18/2012, art. 9º). Essa previsão, que se assemelha ao decreto do ProUni, não se confunde com os mecanismos de controle do acesso e verificação da condição de beneficiário, como estabelecido para os demais sujeitos de direito. Essas normativas contribuíram para reforçar a postura das gestões universitárias de não implementar procedimentos de fiscalização da lei federal⁵⁸.

No âmbito da legislação federal sobre ações afirmativas, essa omissão sobre procedimento de controle da finalidade legal da política só viria a se alterar com a aprovação da Lei nº 12.990/2014, que busca enfrentar as disparidades no âmbito do serviço público federal. Segundo suas diretrizes, reserva 20% das vagas para pretos e pardos nos concursos públicos para provimento de cargos e empregos da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista administradas pela União (Lei nº 12.990/2014, art. 1º). Ou seja, ao contrário da Lei de cotas no ensino superior público federal, que estabelece cotas sociais e sub-cotas étnico-raciais, esta legislação reserva vagas especificamente para população negra, se aproximando à experiência pioneira da UnB e das reivindicações históricas do movimento negro.

Essa política expressa a expansão das lutas antirracismo, que busca a democratização da educação, mas também de outras esferas como o serviço público e os programas de pós-graduação. Em contrapartida, sua redação final estabelece a reserva de 20% das vagas, o que chama

⁵⁷ Incluído através da Portaria nº 9/2017.

⁵⁸ Em 2017, apenas sete das 63 universidades federais implementaram algum procedimento complementar à autodeclaração, concentrando-se exclusivamente nas regiões Sul e Sudeste (SANTOS, 2020, p. 201). São elas, Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

atenção pois é inferior à presença da população negra no próprio país e em diversos estados brasileiros, podendo acabar ensejando um teto de inclusão. Além disso, apesar de efetivamente estabelecer cotas raciais, essa legislação possui prazo de dez anos para sua revogação (Lei nº 12.990/2014, art. 6º), o que difere da Lei de Cotas que estabelece a revisão da política pública em dez anos (não são extinção)⁵⁹.

Semelhante à Lei de Cotas e ao ProUni, estabelece que os candidatos negros são aqueles que se autodeclarem pretos ou pardos no momento da inscrição (Lei nº 12.990/2014, art. 2º). Todavia, diferente das duas políticas anteriores que somente possuem essa previsão no decreto ou portaria que buscam sua regulamentação, expressamente estabelece que em caso de constatação de declaração falsa, o candidato deverá ser eliminado do concurso público. Além disso, caso já tenha ocorrido a sua nomeação no cargo ou emprego público, determina a anulação da sua admissão, devendo ser adotado procedimento administrativo onde o contraditório e a ampla defesa sejam garantidos (Lei nº 12.990/2014, art. 2º, parágrafo único).

Ou seja, seu parágrafo único expressamente estabelece que a autodeclaração não é um critério absoluto, devendo ser relativizada em caso de falsidade. Apesar de explicitar a possibilidade de declarações falsas (que ensejam o desvio da finalidade de inclusão de grupos vulnerabilizados) e prever a responsabilização desses candidatos (ou servidores), a legislação também é omissa no detalhamento do procedimento para o exercício dessa verificação. Esse detalhamento só ocorre com a edição das portarias que regulamentam esta política federal (em 2016 e 2018), buscando criar mecanismos de fiscalização das condições de beneficiários da política pública.

Longe desse debate se restringir ao legislativo, academia e mídia, as políticas de ações afirmativas ensejaram um complexo processo de disputas judiciais das políticas antirracismo. A trajetória das políticas de igualdade racial no país é indissociável da sua contínua judicialização,

⁵⁹ Mesmo assim, a Comissão de Juristas Negros enfatiza como a implementação da política deveria ser determinada pela avaliação da efetividade das suas finalidades (metas), não pelo decurso temporal.

tornando o Sistema de Justiça um locus fundamental sobre a constitucionalidade do critério étnico-racial e dos procedimentos de heteroidentificação. Notadamente em sede das ações de controle concentrado e abstrato, instando a manifestação do STF sobre sua legitimidade na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, questionando o programa de cotas raciais implementado pela UnB, e na Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 41, visando enfrentar as decisões contraditórias sobre a legitimidade da reserva de vagas nos concursos públicos federais.

2.2 Judicialização e denúncias de desvio da finalidade legal das cotas raciais (ADI nº 3.300, ADPF nº 186 e ADC nº 41): autoidentificação e heteroidentificação em análise

108. A Comissão gostaria de concluir dizendo que é de fundamental importância estimular uma consciência jurídica capaz de tornar efetivo o combate à discriminação racial e ao racismo pois o poder judiciário de um país deve ser um sistema de uso eficaz porquanto é instrumento imprescindível no controle e combate à discriminação racial e do racismo (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2006)⁶⁰

Concomitante às experiências pioneiras de implementação de ações afirmativas, se iniciou processos de judicialização, tornando o Poder Judiciário um dos locus centrais das disputas sobre a legitimidade ou não das políticas promocionais destinadas à população negra. Por um lado, envolve ações ajuizadas por opositores da política, que buscam questionar sua constitucionalidade e interromper sua expansão. Por outro, em especial nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, mobilizou diversas entidades do movimento negro, afirmando o campo do direito como espaço de disputa. É importante destacar que o país vivenciava políticas de ações afirmativas em outras esferas e abrangiam diferentes modalidades e sujeitos de direito. Apesar disso, os dissensos judiciais envolvem precipuamente o recorte étnico-racial, característica comum ao debate midiático, legislativo e acadêmico.

⁶⁰ Decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no Caso Simone Diniz, reconhecendo a violação do direito à igualdade e não discriminação (Caso 12.001).

Portanto, tratar a judicialização das ações afirmativas significa na realidade analisar os questionamentos judiciais das cotas raciais e das políticas de inclusão da população negra. A experiência pioneira em âmbito federal (UnB), o ProUni e a legislação que determina a reserva de vagas no serviço público não ficaram isentas desses processos. O programa da UnB foi judicializado através da ADPF nº 186, que requereu a declaração de inconstitucionalidade e sua extensão para os demais programas implementados no país. A ação foi ajuizada pelo Partido Democratas (DEM), contando com diversas entidades como *amicus curiae*⁶¹. Na ação, o DEM defende que as desigualdades no país se estruturam em disparidades socioeconômicas, não questionando a existência de ações afirmativas como medida de inclusão de grupos em condição de vulnerabilidade, mas sim daquelas baseadas na raça, argumentando que elas promovem a racialização do país.

Em seus fundamentos, argumenta que a estratificação e marginalização da população não decorria do fato das pessoas serem negras, retomando o argumento da inexistência de raças biológicas no país. Não havendo desigualdade racial (apenas socioeconômica), a discriminação positiva para este grupo violaria o princípio da igualdade e promoveria discriminação reversa. Além de negar a existência das disparidades raciais, o DEM critica especificamente os procedimentos de heteroidentificação adotados pela UnB (fotografias e comissões complementares à autodeclaração). Em outras palavras:

Um dos argumentos intelectuais de grande influência na população em geral, e muito difundido pelos meios de comunicação contrários às cotas é de que não se pode definir quem é negro no Brasil. Tal argumento possui o duplo poder de, por um lado, minar a confiança social na política de cotas; e por outro, de estimular abertamente a fraude, ao deixar implícito que qualquer pessoa pode se declarar negra ao se declarar parda (CARVALHO, 2020, p. 50).

Um dos argumentos centrais de questionamento do DEM é justamente os procedimentos de identificação do beneficiário às cotas raciais implementados pela UnB, competente pela homologação ou não da

⁶¹ Como a EDUCAFRO (Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes), a Fundação Cultural Palmares, o MNU, a FUNAI (Fundação Nacional dos Povos), o CFOAB (Conselho Federal da Ordem dos Advogados), a Conectas, dentre outras.

inscrição pelo sistema de reserva de vagas. Na ADPF, o DEM compara o procedimento à “*tribunais raciais*”, razão pela qual a admissibilidade desses mecanismos é colocada em debate pelos ministros do STF. O Ministro Luiz Fux resgata as dimensões sociais, históricas e políticas da raça, sustentando que as disparidades decorrem das discriminações ao fenótipo de determinados grupos, compreendendo como plenamente constitucional a adoção da heteroidentificação. Além disso, se opõe a comparação dessas comissões à tribunais raciais, sustentando que é uma acusação em “*tom pejorativo e ofensivo*” e distante dos adotados pela UnB, que buscam garantir a finalidade de inclusão dos seus reais sujeitos de direito. Em suas palavras:

Aliás, devo ressaltar que compreendo como louvável a iniciativa da Universidade de Brasília ao zelar pela supervisão e fiscalização das declarações dos candidatos postulantes a vagas reservadas. A medida é indispensável para que as políticas de ação afirmativa não deixem de atender as finalidades que justificam sua existência. Não se pretende acabar com a autodefinição ou negar seu elevado valor antropológico para afirmação de identidades. Pretende-se, ao contrário, evitar fraudes e abusos, que subvertem a função social das cotas raciais. Deve, portanto, servir de modelo para tantos outros sistemas inclusivos já adotados pelo território nacional (BRASIL, STF, ADPF nº 186, Rel. Ricardo Lewandowski, julgado em 26 de abril de 2012).

Em contrapartida, o Ministro Gilmar Mendes estabelece críticas à adoção da comissão pela UnB, enfatizando que ela apresenta inseguranças, como no caso dos “*gêmeos univitelinos*”. Resgatando o argumento da miscigenação, sustenta as dificuldades desses métodos e a preferência pelos modelos que instituem cotas socioeconômicas, que seriam mais objetivos e já contemplariam as pessoas negras (visto que sobrerrepresentadas na população pobre deste país). Um dos pontos do voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski é justamente a admissibilidade da heteroidentificação (realizada por terceiro) e da auto identificação (realizada pelo próprio candidato), considerando-os como mecanismos de efetivação da política. Na sua análise, ambos os métodos são admissíveis, inclusive combinados, devendo respeitar a dignidade pessoal dos candidatos.

Em seu voto, cita quatro critérios para realização dos procedimentos heterônomos: (I) sejam realizados posteriormente à autodeclaração do próprio candidato; (II) o critério para identificação do pertencimento racial

do candidato deve ser o fenótipo; (III) todos os candidatos à reserva de vagas devem passar pela heteroidentificação, que poder ser realizada por foto ou entrevista e deve identificar o candidato como pardo-pardo, pardo-preto e preto-preto; (IV) a composição do comitê ou comissão deve respeitar a diversidade racial, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero, além de observar mandatos curtos.

A verificação do fenótipo significa a análise das características físicas do candidato, como a cor da pele. Esse fundamento, mobilizado nas decisões da ADPF nº 186, bem como em ambas as portarias regulando o procedimento no âmbito dos concursos públicos federais, se baseia na distinção entre preconceito racial de marca e preconceito racial de origem categorizado por Oracy Nogueira. Segundo o sociólogo, configuram “*conceitos ideais*”, que buscam explicar as diferenças das “*situações raciais*” do Brasil e dos Estados Unidos, o primeiro marcado pelo “*preconceito de origem*”, o segundo pelo “*preconceito de marca*”. Como sintetiza,

Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é marca, quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico para que sofra as consequências do preconceito, diz-se de origem”. Em decorrência, majoritariamente os procedimentos de heteroidentificação não admitem a comprovação da condição de beneficiário através de documentos como certidão de nascimento, laudo médico, foto dos pais ou dos avós (NOGUEIRA, 2006, p. 290-292).

Em abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal declarou por unanimidade a constitucionalidade das políticas de cotas com recorte étnico-racial, apenas quatro meses antes da aprovação da Lei nº 12.711/2012. O STF entendeu que a implementação dessas políticas está em consonância e promove o princípio da igualdade material e o objetivo de justiça social, conferindo proteção específica visando o enfrentamento e a superação das condições de desigualdades, inclusive e especialmente lhes conferindo vantagens no acesso à recursos, bens e direitos, podendo ser implementadas enquanto a situação de desigualdade perdurar (temporalidade). Mesmo com a declaração de constitucionalidade dos programas de ações afirmativas com recorte étnico-raciais, a Lei de Cotas

foi aprovada estabelecendo cotas sociais para ingresso no ensino superior, fixando sub-cotas destinadas à população negra e indígena.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.330 foi julgada apenas um mês após a declaração de constitucionalidade das ações afirmativas com recorte étnico-racial nas universidades públicas (ADPF nº 186). Ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) e pelo Partido Democratas (DEM), os requerentes buscam invalidar a instituição do ProUni pelo Governo Federal, questionando tanto a forma de edição da medida (que não teria observado os pressupostos da urgência e relevância), quanto que a medida viola a legalidade, isonomia, autonomia universitária, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas.

Em seu julgamento, o STF reconheceu a universalidade do direito à educação, que implica no dever da administração pública implementar políticas que garantam o acesso do conjunto da sociedade, enfrentando as disparidades nas trajetórias educacionais. O ProUni é compreendido como uma destas medidas, que possibilita a isenção de impostos para as universidades privadas que implementem políticas de inclusão e voluntariamente participem do programa. Em razão da participação ser facultativa, afasta os argumentos de violação à autonomia universitária e à livre iniciativa.

Afirma a política de ações afirmativas como um instrumento de combate às desigualdades, proporcionando tratamento que busca a igualação jurídica dos grupos marginalizados e em condição de vulnerabilidade, cuja população negra permanece sobre representada. Longe de configurar uma política de discriminação negativa, busca justamente efetivar o princípio da igualdade, razão pela qual a ADI nº 3.330 foi julgada improcedente por maioria dos votos. Todavia, semelhante ao julgamento da ADPF nº 186, se apresentam os dissensos sobre a utilização exclusiva dos critérios étnico-raciais. O ProUni é enfatizado como um programa mais adequado por utilizar prioritariamente o recorte de renda (bolsas integrais e parciais para as pessoas em condição de vulnerabilidade socioeconômica), o que geraria maior segurança, objetividade e menor oposição. Ou seja, apesar da ADPF nº 186 ter sido

julgada um mês antes reconhecendo a constitucionalidade das cotas raciais, a submissão ao recorte socioeconômico permaneceu sendo privilegiado.

Com o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, o STF debateu não apenas a legitimidade da implementação de cotas raciais nos concursos públicos federais (Lei nº 12.99/2014), como também especificamente a utilização dos procedimentos de heteroidentificação. Ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), a ação buscava interromper o processo de judicialização nas seleções para os cargos e empregos públicos federais, que gerava decisões contraditórias e a fragilização da política pública. Nos pedidos, além da declaração de constitucionalidade das cotas raciais nos concursos, o Conselho Federal também requereu o reconhecimento dos “*procedimentos de aferição da condição de cotista*”. É interessante observar que na manifestação da Presidência da República, o ente relembra que a constitucionalidade dos procedimentos de heteroidentificação já havia sido reconhecida na ADPF nº 186. O

Julgada em junho de 2017 por unanimidade dos votos, o STF declarou a constitucionalidade da Lei nº 12.99/2014, com fundamento no princípio da isonomia, do concurso público, da eficiência e da proporcionalidade. Semelhante ao julgamento da ADPF nº 186 e da ADI nº 3.330, o STF reconhece que a política de ações afirmativas é um instrumento de concretização da igualdade, em consonância com os objetivos fundamentais de redução e superação das desigualdades raciais e do racismo, que estruturam a sociedade brasileira.

Acima disso, as medidas configuram dever da administração pública promover a igualação dos grupos em condição de exclusão, não configurando qualquer violação a obrigatoriedade de realização de concurso para os cargos públicos, visto que os candidatos participam e obtêm aprovação no conjunto de etapas das seleções. Sua inclusão na administração pública ainda promove o princípio da eficiência, possibilitando a construção de uma “*burocracia representativa*” da realidade nacional, cuja diversidade deve estar presente na tomada de decisões para representar o conjunto e pluralidade dos interesses sociais.

Compreensão igualmente compartilhada no julgamento da ADPF nº 186, que reforça a importância da diversidade na trajetória e formação acadêmica, possibilitando que os discentes tenham maiores condições de lidar com a realidade e demandas nacionais. Por fim, o STF reconhece que a Lei nº 12.990/2014 observa o princípio da proporcionalidade, mesmo que também haja reserva de vagas visando a inclusão nos cursos de graduação. Conforme o acórdão, as vagas para a administração pública federal não se destinam exclusivamente para candidatos com ensino superior, nem todos foram beneficiários destas políticas de cotas e mesmo esses cotistas enfrentam obstáculos para competição equânime nos concursos públicos.

Por fim, reconhece a constitucionalidade/legitimidade dos procedimentos de heteroidentificação como mecanismo de prevenção às “fraudes”, com o intuito de que a política de inclusão da população negra seja efetivada. Além da legitimidade, declara que eles devem ser realizados subsidiariamente à autodeclaração, respeitando a dignidade, o contraditório e a ampla defesa. Esse conjunto de decisões foi importante para legitimação das cotas raciais na educação e no serviço público, que vêm sendo ampliadas para outras esferas, como os programas de pós-graduação, os estágios, os contratos de aprendizagem e os procedimentos de licitação. Por outro lado, a omissão legislativa, a ausência de iniciativa dos órgãos administrativos e a declaração apenas da legitimidade dos processos de heteroidentificação (ao invés de sua obrigatoriedade) no âmbito das universidades, possibilitou que as gestões universitárias não realizem o devido controle.

As denúncias de desvio de finalidade foram protagonizadas principalmente pelos coletivos universitários de estudantes negros, instando não só a legitimidade desses procedimentos, mas o dever da administração pública zelar pela efetiva concretização das finalidades da política pública. Apesar da legislação federal determinar a competência do MEC e da Seppir pelo acompanhamento da execução da política (Lei nº 12.711/2012, art. 6º) e de ter ocorrido a criação de um Comitê de Acompanhamento e Avaliação (Decreto nº 7.824/2012, art. 6º), ocorreram apenas três reuniões ao longo de 2018. Inclusive, essa ausência de dados

públicos elaborados pelo Governo Federal ao longo dessa primeira década de implementação traz desafios para a revisão prevista pela Lei de Cotas.

Como estratégias, a provocação dos órgãos internos (ouvidorias, conselhos universitários, pró reitorias, procuradorias) e externos (Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, MEC, Seppir), além da divulgação nas redes sociais e nos meios de comunicação (mídia) dos casos que configurariam “fraude” às cotas raciais. Apesar do dever de controle e fiscalização não ser das entidades do movimento negro, elas permanecem sendo cruciais não só para reivindicação, proposição e avaliação, mas também para efetivação das políticas de inclusão da população negra.

Com a ausência de regulação no âmbito das instituições de ensino, essas instituições passaram a adotar diferentes critérios e métodos, fruto das construções, dissensos e disputas internas ao seu espaço universitário e comunidade local. Se baseando na regulamentação dos procedimentos de heteroidentificação nos concursos públicos (Orientação Normativa (ON) nº 3/2016 e da Portaria Normativa nº 4/2018), essa trajetória ensejou resistências institucionais, mas também um acúmulo de debates e iniciativas que vem possibilitando mudanças na gestão universitária e na implementação das cotas nas universidades públicas federais.

2.3 Procedimentos de controle do efetivo ingresso da população negra: regulamentação e experiências universitárias

Não é possível que o único procedimento seja a denúncia, feita somente no fim do curso, quando já houve um gasto de recurso público e o aluno está no 3º ou 4º ano de faculdade quando a decisão chega. Fraude precisa ser resolvida no processo seletivo. Uma política de correção de injustiça não pode produzir outras (Márcia Lima, Secretária Nacional de Política de Ações Afirmativas, 2023).

Mecanismos de controle e verificação das condições de beneficiário da política são fundamentais para efetividade da legislação federal, buscando garantir a presença da população negra e indígena, mas também dos demais beneficiários. Não à toa a exigência de laudo médico para as pessoas com deficiência, de certificado de conclusão para os egressos das

escolas públicas e de documentos comprobatórios da condição de renda para os candidatos em condição de vulnerabilidade socioeconômica. Apesar desta ser uma preocupação presente concomitantemente à própria existência das políticas de discriminação positiva, as legislações que instituíram o Prouni e a reserva de vagas nas universidades federais foram omissas na regulação de procedimento de controle da identificação dos seus beneficiários.

Em 2012, 80% das instituições estaduais e federais estabeleciam apenas a autodeclaração, ou seja, apenas seis universidades adotavam comissões e/ou análises de fotografias⁶² (DAFLON, SILVA e GIRAUT, 2022, p. 125). Em contrapartida, fruto desse conjunto de denúncias e pressões, quarenta e sete universidades federais implementaram mecanismos de heteroidentificação em 2021, enquanto quinze permaneciam sem adotar e duas não prestaram informações. Apesar disso, vinte e oito instituições que adotavam o procedimento não responderam sobre a forma em que realizam esse controle, o que denota déficit de transparência e inviabiliza as ações de controle externo e social (DPU, 2022, p. 49-53).

Diante dessas omissões, a Seppir emitiu a Nota Técnica nº 43/2015 sobre a importância do controle da política de cotas raciais nos concursos públicos, impulsionada pelo processo de judicialização dos procedimentos de heteroidentificação e em razão deste ser o tema de 44% dos pedidos de informação recebidos pelo órgão entre 2013 e 2015. No ano subsequente à orientação da Seppir, a Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público editou a Orientação Normativa (ON) nº 3/2016, buscando regular os procedimentos de aferição nos concursos públicos federais.

Como a heteroidentificação é um procedimento complementar, ela exige que o candidato se autodeclare preto ou pardo e escolha concorrer às vagas reservadas. A Orientação Normativa enfatiza a necessidade dos

⁶² São elas: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UESPI), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e Universidade Federal de Goiás (UFG).

editais estabelecerem claramente as regras e diretrizes do procedimento, proporcionando transparência das informações. Dentre os itens, especifica que os editais devem prever: (I) a responsabilidade dos candidatos pelas informações prestadas; (II) os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração, inclusive a comissão competente para deliberar; (III) o momento em que a verificação ocorrerá, devendo ser previamente à homologação do resultado; (IV) direito à recurso da decisão da comissão (ON nº 3/2016, art. 2º).

Além dos itens que o edital deve abordar, a Portaria traz diretrizes para realização do procedimento, se assemelhando ao entendimento manifestado pelo Ministro Relator da ADPF nº 186 e ao julgamento da ADC nº 41: (I) a verificação deve ocorrer com base nos aspectos fenotípicos, devendo ser realizada presencialmente; (II) a composição da comissão deve respeitar a diversidade de gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade (ON nº 3/2016, art. 2º, §§1 e 2). Reforçando não só a legitimidade, mas o dever de estabelecimento de procedimentos de controle, o CNMP editou a Recomendação nº 41/2016 para o conjunto dos seus membros, buscando a "*correta implementação*" das cotas étnico-raciais nos vestibulares e concursos públicos.

Reconhecendo a importância da autodeclaração, enfatiza que ela não pode figurar como critério absoluto para a definição de pertencimento étnico-racial, sendo dever sua complementação por mecanismos heterônomos (estabelecendo sistemas mistos). Determina o dever dos membros do Ministério Público darem especial atenção às denúncias de "fraude", atuando na sua responsabilização e na prevenção, instando os órgãos responsáveis pelos vestibulares e concursos a implementarem procedimentos de fiscalização, que devem observar a transparência e o controle social (Recomendação nº 41/2016, art. 1º). Todas as instituições que implementaram procedimentos de heteroidentificação em 2017 também fundamentaram sua adoção com base nesta recomendação, o que dimensiona sua relevância para a expansão desses mecanismos (SILVA, CIRQUEIRA e RIOS, 2020, p. 335). Inclusive, além do dever, igualmente são essas instituições que possuem as condições de realização desse controle, pois tem acesso ao conjunto de elementos para realização da

heteroidentificação, configurando portanto um “*dever/poder de fiscalização*” (VAZ, 2018, p. 48).

Aprimorando suas diretrizes o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou a Portaria Normativa (PN) nº 4/2018. Essa portaria é mais pormenorizada sobre a forma de se realizar os procedimentos, estabelecendo princípios para sua implementação: (I) respeito à dignidade; (II) garantia do contraditório, ampla defesa e devido processo legal; (III) padronização e igualdade de tratamento entre os candidatos; (IV) publicidade e controle social, ressalvadas hipóteses de sigilo; (V) dever de autotutela da legalidade pela administração; (VI) garantia de efetividade da ação afirmativa (PN nº 4/2018, art. 1º). Semelhante à recomendação do CNMP, compreende os procedimentos de controle e fiscalização das cotas raciais não apenas como legítimos/admissíveis, mas dever da administração pública.

Segundo a normativa, inicialmente o candidato deve realizar sua autodeclaração, só podendo haver a heteroidentificação posteriormente (complementar / subsidiariamente, estabelecendo um sistema misto de identificação do sujeito de direito da política pública). Isso significa que a autodeclaração goza de presunção relativa de veracidade, que pode ser confirmada ou não através dos procedimentos heterônomos realizados por uma comissão, que devem considerar exclusivamente o fenótipo dos candidatos. Caso haja dúvida razoável sobre o fenótipo, sua autodeclaração deve ser mantida, devendo qualquer dessas decisões ser devidamente motivada, inclusive para possibilitar o direito à recurso e o controle social (PN nº 4/2018, art. 3º).

Quanto à composição das comissões, exige que os membros devem apresentar: (I) reputação ilibada; (II) residência em território nacional; (III) participação em oficina sobre promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo; (IV) preferencialmente experiência sobre esses temas. Além disso, estabelece um número fixo para sua composição (cinco membros e cinco suplentes), devendo ser diversa quanto ao gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade (PN nº 4/2018, art. 6º). Seus nomes gozam de sigilo, devendo apenas seus currículos serem publicados (igualmente para possibilitar o controle social) e podendo ser divulgada a sua

identificação em caso de requerimento dos órgãos de controle interno e externo.

A portaria estabelece prioritariamente a realização do procedimento de forma presencial, podendo ocorrer de forma remota excepcionalmente e por decisão motivada, sempre antes da homologação final do concurso. Em caso de não comparecimento, estabelece a eliminação do candidato. Regulando como a heteroidentificação deve ocorrer, define que o candidato às cotas raciais deve ser filmado, devendo a comissão deliberar com base no voto da maioria de seus membros e a decisão e o parecer serem adequadamente motivados. Essa deliberação não pode ocorrer na presença do candidato, sendo o parecer das decisões de acesso restrito e apenas as conclusões publicadas.

Caso o candidato se recuse à filmagem (semelhante ao não comparecimento), também ocorre sua eliminação da seleção. Se a autodeclaração não for confirmada pela comissão⁶³, o candidato tem direito a recurso, que deve ser analisado por uma Comissão Recursal, composta por três membros distintos da Comissão de Heteroidentificação. Esta comissão deve analisar o vídeo realizado na heteroidentificação, os pareceres dos seus membros e os recursos dos candidatos. Esta é a última instância administrativa que eles podem recorrer, posteriormente cabendo apenas a judicialização dos procedimentos.

Aprimorando essas diretrizes, o MPOG ainda editou a Portaria nº 14.635/2021, passando a determinar que os candidatos cuja autodeclaração não for confirmada passarão a concorrer às vagas destinadas para ampla concorrência. Ou seja, passa a determinar a eliminação apenas daqueles que apresentarem autodeclaração falsa constatadas nos procedimentos administrativos. Na portaria anterior, o candidato era eliminado do concurso público em si (seja em razão do não comparecimento, da não confirmação da sua autodeclaração, mesmo alegando boa-fé, ou por recusar-se à gravação do procedimento).

⁶³ As decisões são válidas apenas para o concurso para o qual a comissão foi designada, estabelecendo a eliminação dos candidatos que não tiverem a autodeclaração confirmada, independente da nota ou de alegações de boa-fé.

Até a edição das portarias regulando o procedimento no âmbito dos concursos (2016 e 2018, portanto quatro e seis anos após a aprovação da Lei de Cotas), as universidades majoritariamente permaneceram silentes no seu dever de autotutela, considerando que não configura determinação da Lei de Cotas nem do Ministério da Educação e sob o argumento da autonomia universitária. Portanto, esse conjunto de normativas (ON nº 3/2016, PN nº 4/2018 e Portaria nº 14.635/202) foi fundamental para suprir as lacunas e omissões na elaboração de procedimentos de controle, fiscalização e efetividade não só da Lei nº 12.990/2014, mas também foram utilizadas como parâmetro pelas gestões universitárias na implementação, impulsionado pelas mobilizações dos coletivos universitários de estudantes negros e pelas recomendações do MPF.

Com a ampliação da adoção desses mecanismos complementares à autodeclaração, diferentes formatos de execução da heteroidentificação foram implementados de acordo com as disputas e dissensos em cada universidade. Por um lado, instituições implementaram comissões anteriormente ou no momento da matrícula, justamente visando verificar a declaração dos candidatos às subcotas étnico-raciais, portanto antes de possuírem qualquer vínculo com a universidade (com função preventiva, aplicando-se ao conjunto dos candidatos ao sistema de cotas, o que pode inibir as declarações falsas). Por outro, foram implementadas visando lidar com as denúncias de que discentes da instituição haviam ingressado e estavam cursando a graduação a partir de declarações falsas (portanto, são posteriores e funcionam para lidar especificamente com os casos denunciados).

O formato dessas comissões em cada instituição universitária expressa a trajetória dos debates, dissensos, apoios e resistências institucionais à implementação desses procedimentos. Essa diversidade se expressa em diferentes aspectos. Por exemplo, a previsão de naturalidade para composição das comissões para alguns significa que o membro deve preferencialmente apresentar relação com a localidade onde a instituição de ensino se localiza (independente do seu local de nascimento), visando proporcionar a identificação que a comunidade naquele território realiza.

Para outros, significa a presença de pessoas que tenham nascido em locais distintos (unidades da federação), possibilitando dar conta da complexidade da identificação racial no país e conferindo visões regionalizadas, o que seria importante inclusive em razão do impacto que o SISU tem na mobilidade dos estudantes. A previsão de sigilo dos nomes desses membros e divulgação apenas dos seus currículos enseja críticas, visto que inviabiliza o controle social sobre a observância dos critérios de diversidade e naturalidade e traz dificuldades para a arguição de casos de impedimento e suspeição. Por outro lado, o sigilo é defendido visando a segurança dos membros da banca, que poderiam ser pressionados a tomar determinada decisão.

Além disso, o próprio formato adotado por cada instituição de ensino federal foi sendo alterado ao longo dos semestres, decorrendo do acúmulo dos debates e disputas em cada localidade. Portanto, a análise da trajetória de implementação da heteroidentificação no ensino superior público federal é complexa, apresentando uma diversidade fruto dos dissensos em cada universidade. Se apresentam experiências específicas em diferentes aspectos, como: (I) o número de membros, a duração dos mandatos, a forma de seleção e a composição das comissões (docentes, discentes de graduação ou pós-graduação, técnicos administrativos, comunidade externa e representantes da sociedade civil, militantes do movimento negro, pessoas com formação jurídica, pesquisadores sobre igualdade racial, membros dos NEABIS (Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas), associações de comunidades quilombolas, órgãos responsáveis pela promoção da igualdade racial como secretarias e conselhos, etc);

(II) realização da heteroidentificação de forma voluntária ou remunerada, com direito a compensação do horário ou não, auxílio alimentação e transporte (em especial considerando as limitações para participação discente); (III) exclusivamente membros com experiência no tema da igualdade racial ou não; (IV) remota ou presencial; (V) conteúdo das oficinas de formação e capacitação continuada dos membros, bem como quais os órgãos competentes e os membros para sua realização; (VI) no caso das comissões que averiguam as denúncias, tendo o discente a

matrícula cancelada, se podem ou não requerer o aproveitamento dos créditos cursados;

(VI) se os candidatos com a autodeclaração não confirmada, podem se candidatar novamente às cotas na mesma instituição ou outros órgãos; (VII) em contrapartida, se os candidatos com a autodeclaração confirmada podem ser dispensados de nova heteroidentificação na mesma instituição ou outros órgãos; (VIII) se as sessões de heteroidentificação são privadas ou públicas, inclusive visando possibilitar o controle social; (IX) se no âmbito das Comissões Recursais, basta a análise das fotografias/vídeos ou é necessária a realização de sessões presenciais; (X) a própria heteroidentificação (carta consubstanciada, entrevista, questionário, acesso à bancos públicos com informação sobre cor/raça, análise de fotografia/vídeo); (XI) se a decisão deve ser realizada de forma privada ou na presença dos candidatos; (XII) se os membros das comissões debatem entre si para tomar a decisão ou é realizada individualmente; (XIII) a presença dos pais e responsáveis e a filmagem dos candidatos menores de idade.

Ao mesmo tempo, observa-se limites na execução dos procedimentos de heteroidentificação, que perpassam as dificuldades de apoio institucional, por exemplo: (I) estrutura e recursos, como espaço físico para realização das entrevistas e equipamento adequado para filmagem / fotografia, incluindo servidor para apoiar na execução das gravações; (II) dificuldade da comunidade acadêmica, em especial docente, aderir voluntariamente, o que acaba fazendo com o que o procedimento dependa do compromisso de alguns professores, não de um compromisso institucional; (III) dificuldade de utilização das tecnologias digitais diante da existência de filtros, edições e impacto da luz.

Segundo estudo realizado por Santos, Teodoro e Ferreira (2020, p. 79)⁶⁴, os participantes das comissões ressaltaram dentre os principais desafios justamente: "*a resistência institucional em adotar o sistema de cotas raciais*", "*apoio institucional insuficiente*", "*falta de remuneração pelo*

⁶⁴ A pesquisa é fruto dos relatos colhidos durante o "II Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras: desafios e avaliação de aspectos políticos, administrativos e jurídicos das cotas no ensino superior".

trabalho na maioria das IES", "estagnação nos processos de apuração de denúncias de fraudes", "baixo nível de comprometimento de alguns reitores e entre outros integrantes das estruturas administrativas e conselhos superiores com as ações afirmativas", "ausência de uma normativa única, respeitando a autonomia de cada instituição", "situações de insegurança e infortúnios passados pelas comissões de heteroidentificação".

Além da diversidade procedimental e das resistências institucionais, as pesquisas enfatizam a complexidade de verificação das condições de beneficiários dos candidatos autodeclarados pardos, visto que inexistem critérios objetivos para sua aferição. Se por um lado algumas analisam o intuito de aproveitamento para acesso a um bem escasso e crucial para mobilidade ascendente como as vagas nas universidades públicas federais, por outro ressaltam que a implementação da heteroidentificação deve garantir acolhimento dos candidatos e ensejar aspectos pedagógicos e educativos da comunidade acadêmica e dos discentes do ensino médio. Destacam que muitos estudantes não refletem sobre o pertencimento racial até o momento da heteroidentificação, inclusive demandando ajuda dos funcionários envolvidos no processo de matrícula. Em pesquisa realizada por Miranda, Souza e Almeida (2020, p. 15-20), observa-se que alguns candidatos perguntam “*mas, eu escrevo o quê, professor (a)?*”, de tal forma que sugerem a distinção dos casos de “*má fé*” e de “*dificuldade de autodeclaração*”.

Portanto, a adoção dos procedimentos de controle e fiscalização do acesso às cotas raciais pelo conjunto das universidades federais apresenta uma trajetória recente e ainda em curso. Apesar de algumas das experiências pioneiras implementarem a heteroidentificação, a aprovação da Lei de Cotas desestimulou sua adoção, fazendo com que as universidades públicas federais adotassem exclusivamente a autodeclaração. Foram as ações dos coletivos universitários de estudantes negros, as recomendações do CNMP e os parâmetros das normativas que regulam a heteroidentificação nos concursos públicos que impulsionam a adoção desses procedimentos nas instituições federais de ensino de forma ampla, compreendida como dever de efetivação da política.

Essa trajetória de omissões, resistências institucionais e ausência de procedimentos de controle e fiscalização ressalta novamente como o funcionamento das instituições não é neutro ou natural, mas contribui para produção, reprodução e manutenção das desigualdades raciais, conferindo “*ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios*” (ALMEIDA, 2021, p. 37-41). Portanto, o debate sobre ações afirmativas dimensiona como a normalidade do funcionamento das instituições constrói múltiplos mecanismos de manutenção das disparidades e exclusão da população negra, denotando o caráter institucional do racismo.

Por mais que a ocupação institucional e reivindicação de políticas públicas tenha se firmado como uma das principais estratégias mobilizadas pelas entidades do movimento negro após sua refundação, essa trajetória é permeada por resistências institucionais e permanência de dissensos sobre o enfrentamento à desigualdade racial. Não à toa o Estatuto da Igualdade Racial enfatiza a necessidade de “*modificação das estruturas institucionais*” para possibilitar a participação equânime da população negra na vida social e política do país (Lei nº 12.288/2010, art. 4º, IV). Como a desigualdade racial estrutura a organização social brasileira, exclusivamente modificações institucionais não possibilitam a superação dessas disparidades. Apesar disso, as mudanças de relações de poder em determinados contextos históricos, econômicos e sociais podem possibilitar mudanças importantes nas funções normalmente desempenhadas.

Contradições que não se restringem às instituições políticas ou de ensino, mas também envolve o conjunto dos órgãos do Sistema de Justiça brasileiro, que foi articulado como lócus das “*lutas por direitos*” pelas entidades do movimento negro. Por outro lado, a denúncia da sua funcionalidade para produção e reprodução da discriminação racial e do racismo também foi permanente. Nesse momento atual em que se debate a efetividade da Lei de Cotas, a judicialização das políticas de igualdade racial permanece no cerne a partir do questionamento da adoção da heteroidentificação, pois gera a eliminação do candidato da seleção ou mesmo o cancelamento de sua matrícula.

O terceiro capítulo da dissertação se divide em três tópicos e busca analisar essa permanência da judicialização das cotas raciais no âmbito do

ensino superior. O primeiro tópico se destina a realizar o mapeamento das pesquisas que analisaram as decisões judiciais sobre a implementação da Lei nº 12.711/2012 e demais programas de ações afirmativas, buscando identificar os desafios que ainda permanecem após uma década de execução da política pública. O segundo tópico desenvolve os caminhos metodológicos da pesquisa, analisando a base de dados do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2). O terceiro tópico realiza a análise da jurisprudência do TRF2 sobre o questionamento da adoção de procedimentos de controle e fiscalização das condições de beneficiário do sistema de cotas nas universidades federais nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

3.

A JUDICIALIZAÇÃO DA LEI DE COTAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS: uma análise da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2)

No princípio, e mesmo agora, muitas dessas histórias de resistência e autoconstrução consistiram em lutas “por fora” ou mesmo contra o direito, dado que o racismo historicamente se articula com o sistema jurídico e com a legislação. Dessa maneira, nosso ponto de partida é um ponto de partida de desconfiança em relação ao direito consistir, em última instância, na solução para os problemas do nosso povo. Ao mesmo tempo, essas mesmas histórias são pródigas em exemplos de como os explorados e oprimidos estabeleceram modos de vida, estratégias de sobrevivência e de resistência utilizando-se das ferramentas do direito (Comissão e Juristas Negros, 2021, p. 14)⁶⁵.

As formas de resistência protagonizadas pelos militantes e entidades do movimento negro foram determinantes para o reconhecimento das desigualdades raciais e do racismo que estrutura a organização social brasileira, constituindo as práticas individuais, as relações sociais e o próprio funcionamento das instituições públicas e privadas. Longe de uma irracionalidade ou anormalidade, consiste no sentido socialmente partilhado e aceito. O “*igualitarismo negro*”, compreendido como este conjunto de lutas por iguadade material, condições dignas de vida e políticas focalizadas para população negra, são imprescindíveis não só por seu caráter reivindicatório e propositivo, mas também por ativamente realizarem o monitoramento, a avaliação e o controle desses programas. Apesar do dever de fiscalização ser competência da própria Administração Pública e dos órgãos de controle externo, as articulações do movimento negro permanecem centrais para o efetivo cumprimento das finalidades das políticas de igualdade racial.

Apesar disso, a Lei nº 12.711 e os decretos e portarias que a regulamentam são omissos quanto aos critérios de verificação dos sujeitos de direito às sub-cotas étnico-raciais. Inclusive, a portaria estabelece seções específicas (I e II) para detalhar a comprovação da condição de renda e egresso da escola pública, mas é silente sobre as pessoas pretas,

⁶⁵ A Comissão de Juristas Negros foi instituída por ato da Presidência da Câmara dos Deputados Federais (Ato do Presidente de 17/12/2020) e instalada no dia 21 de janeiro de 2021, com objetivo de realizar a avaliação da legislação e propor modificações normativas para o combate ao racismo estrutural e institucional.

pardas e indígenas. A edição da Portaria nº 9/2017 igualmente busca realizar essa especificação quanto às pessoas com deficiência, mas mantém a lacuna sobre a fiscalização do acesso às sub-cotas étnico-raciais. Esse conjunto de omissões serviram como desestímulo à adoção da heteroidentificação, fazendo com que 80% das instituições de ensino passassem a utilizar apenas a autodeclaração em 2012, inclusive abandonando comissões e análises de fotografia que algumas vinham adotando (DAFLON, SILVA e GIRAUT, 2022, p. 125).

Ou seja, no caso das ações afirmativas com recorte étnico-racial, os coletivos universitários negros configuram atores centrais na denúncia do desvio dos fins da Lei de Cotas e na reivindicação por procedimentos de controle e fiscalização das condições de beneficiário, acionando a mídia e os órgãos de controle interno e externo às instituições universitárias. Soma-se à isso a aprovação da legislação federal reservando vagas no serviço público especificamente para população negra (cotas raciais), que definiu a eliminação do concurso e anulação da nomeação nos casos de falsidade na declaração, e o julgamento da ADC nº 41. Apesar de não determinar a obrigatoriedade da adoção desses mecanismos, com a edição das portarias que a regulamentam⁶⁶ e a instituição da Recomendação nº 41/2016 do CNMP, a adoção desse mecanismo foi ampliada também nas seleções para acesso aos cursos de graduação.

No âmbito das gestões universitárias, a heteroidentificação apresenta múltiplos procedimentos, por um lado baseado na regulamentação do mecanismo para acesso ao serviço público federal, por outro fruto dos dissensos, disputas e construções internas à cada universidade. Inclusive, em cada uma dessas instituições, as metodologias também foram sendo alteradas ao longo dos semestres, em decorrência dos acúmulos que sua implementação tem gerado. Como elas efetivam a fiscalização das condições de beneficiário do sistema de cotas, estabelecendo controle do acesso a um bem escasso e crucial para mobilidade social ascendente, essa trajetória é acompanhada por sua judicialização, colocando em debate a legitimidade e a adequação.

⁶⁶ Orientação Normativa (ON) nº 3/2016 e da Portaria Normativa nº 4/2018.

Se ao longo da primeira década de implementação o debate girava em torno de sua constitucionalidade, benefícios e malefícios (inclusive com argumentos de que faria decair a qualidade do ensino superior brasileiro), atualmente se centra na efetividade das suas finalidades legais (democratização do acesso à educação pública federal). Processo complexo e não isento de contradições, visto que o Sistema de Justiça Brasileiro foi articulado como lócus das “*lutas por direitos*” pelas entidades do movimento negro, mas também é historicamente denunciada sua funcionalidade para produção e reprodução do racismo.

Longe de estar dissociado dos debates sobre desigualdades raciais, o “*confinamento racial*” igualmente se estende para seus órgãos, havendo sobre-representação da população branca nos seus quadros de servidores, como o Censo Nacional do Poder Judiciário dimensiona⁶⁷. Não à toa, as mobilizações do movimento negro também contribuem para que esses órgãos passem a reservar vagas para pessoas pretas, pardas e indígenas nos seus processos seletivos, como ocorreu no âmbito do Judiciário⁶⁸. Inclusive, ressaltando-se a atualidade do debate sobre heteroidentificação na política de ações afirmativas com recorte étnico-racial, o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a estabelecer a obrigatoriedade do procedimento nos seus concursos públicos⁶⁹.

Além de perpassar um debate sobre o acesso às carreiras jurídicas, coloca em questão a própria formação nas graduações em direito, nos cursos preparatórios para as instituições do Sistema de Justiça, nos conteúdos exigidos nos concursos públicos, na formação continuada desses servidores e na próprio funcionalidade do direito para produção e

⁶⁷O 1º Censo Nacional do Poder Judiciário foi elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e divulgado em 2014, demonstrando estatisticamente a sub-representação da população negra nas suas carreiras. Segundo os dados, 84,2% da magistratura brasileira era branca. A população negra representava apenas 15,6% e a indígena 0,1% dos magistrados (CNJ, 2014, p. 42). Em 2021, divulgou ainda a “*Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário*” buscando identificar o perfil da magistratura em 2020. Segundo os dados, a população branca representava 85,9% dos magistrados, enquanto negros chegavam a 12,8% e indígena a 1,2% (CNJ, 2021, p. 57).

⁶⁸ Com a aprovação da Resolução nº 203/2015, nos termos do seu art. 2º, passou a reservar no mínimo 20% das vagas de cargos efetivos para pessoas negras.

⁶⁹ Com a aprovação da Resolução nº 457, de 27 de abril de 2022, os tribunais passaram a ser obrigados a instituir comissões de heteroidentificação, que devem ser compostas por especialistas em questões raciais e direito da antidiscriminação.

reprodução do racismo. Inclusive, as mobilizações do movimento negro contribuem não só para o debate sobre a democratização do acesso, como sobre a própria funcionalidade das universidades do país. As graduações em direito não estão dissociadas desta crítica, visto que formam bacharéis em direito que não possuem formação em relações étnico-raciais.

Quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) julgou o Caso Simone André Diniz⁷⁰, concluiu-se que o Estado brasileiro viola o “*direito à proteção judicial e às garantias judiciais*” da população negra, de tal forma que as leis de criminalização ao racismo e à discriminação racial não eram efetivamente aplicadas pelo Poder Judiciário, que se mostrava complacentes com as condutas praticadas. Assim, “*a análise do racismo através do Poder Judiciário poderia levar à falsa impressão de que no Brasil não ocorrem práticas discriminatórias*”, havendo “*resistência dos membros do Poder Judiciário em aplicá-la*”.

Longe de configurar condutas pontuais, isoladas ou anormais, esta configura a normalidade e o cotidiano do funcionamento do Sistema de Justiça brasileiro, o que torna o direito objeto de litígio fundamental nas mobilizações do movimento negro. Na realidade, a funcionalidade do campo jurídico para manutenção dessas hierarquias sempre esteve no cerne das denúncias e das lutas, não atoa o “*ponto de partida é um ponto de partida de desconfiança*” (Comissão e Juristas Negros, 2021, p. 14). Logo, apesar das decisões do STF terem contribuído para legitimação das cotas raciais (ADPF nº 186) e dos procedimentos de heteroidentificação (ADC nº 41), as disputas no âmbito do Sistema de Justiça são atravessadas por esses desafios. O terceiro capítulo da dissertação se divide em três tópicos e busca analisar essa permanência da judicialização das cotas no âmbito do ensino superior, notadamente através do questionamento da

⁷⁰ Em 1997, Simone André Diniz concorreu para uma vaga de empregada doméstica, anunciada para jovens “*de preferência branca*”, tendo sido informada que não atendia os requisitos em razão de ser negra. Simone Diniz efetivou denúncia perante a Subcomissão do Negro da Ordem dos Advogados do Brasil e na Delegacia de Crimes Raciais de São Paulo. Instaurado inquérito para investigação da prática de discriminação ou preconceito de raça (Lei nº 7.716/89, art. 20º), foram colhidos depoimentos e encaminhado relatório para o Ministério Público. Este, competente para propor a ação penal, decidiu pelo arquivamento do processo, que foi acolhido pelo Poder Judiciário. Longe ser compreendido como um fato isolado, a CIDH enfatiza o “*padrão de comportamento das autoridades brasileiras*”.

adoção de procedimentos de heteroidentificação. Seu objetivo geral é analisar as decisões do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), que possui jurisdição no Rio de Janeiro e no Espírito Santo, concernentes à execução da Lei de Cotas pelas universidades públicas federais.

O primeiro tópico é intitulado “*O que se encontra em disputa após uma década de implementação da Lei nº 12.711/2012? A judicialização da política de ações afirmativas nas universidades federais brasileiras*”, cujo objetivo é analisar as pesquisas que analisaram as decisões sobre a implementação da Lei nº 12.711/2012, buscando identificar os desafios que ainda permanecem na execução da política pública. O segundo tópico, intitulado “*A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) e os caminhos metodológicos da pesquisa*”, se destina a desenvolver a metodologia da pesquisa desta dissertação, apresentando seus objetivos específicos e o panorama geral das decisões do TRF2 sobre a Lei de Cotas. O terceiro e último tópico, intitulado “*A judicialização da Lei de Cotas nas universidades públicas federais do Rio de Janeiro e do Espírito Santo: uma análise das decisões do TRF2*”, realiza a análise da jurisprudência sobre o questionamento da adoção de procedimentos de controle e fiscalização das condições de beneficiário do sistema de cotas nas universidades federais destes dois estados.

3.1 O que se encontra em disputa após uma década de implementação da Lei nº 12.711/2012? A judicialização da política de ações afirmativas nas universidades federais brasileiras

Para mim não faz sentido falar que existe violação de direitos para negros [...] Parece-me que do jeito que a coisa foi construída [...] ela seja a mais bem acabada aplicação, não um erro, não um desvio, não algo que seja uma "violação", mas sim a aplicação do Direito nos termos que ele foi construído para atuar (Thula Pires, 2019).

A judicialização da política de ações afirmativas nas universidades brasileiras, precipuamente na modalidade de sub-cotas étnico-raciais, se inicia concomitantemente às próprias experiências pioneiras, como exemplificam os questionamentos das legislações aprovadas pelo Estado do Rio de Janeiro e do programa implementado pela UnB. No cerne, mais do que a admissibilidade da política de ações afirmativas e sua modalidade

de cotas em si, trata-se de um processo de judicialização das políticas de igualdade racial no país.

Ilzver de Matos Oliveira (2008, p. 9) analisou a judicialização do programa de ações afirmativas implementado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) entre 2005 e 2006, preocupando-se com a ideologia da magistratura baiana sobre as cotas com recorte racial. Analisando o enunciado de 26 decisões, distingue dois tipos de discursos mobilizados pelos juízes federais: o primeiro, caracterizado como “*discurso tradicional hegemônico*”, se omite de se pronunciar sobre o racismo e a desigualdade racial, centrando-se em analisar a matéria processual e legislativa. Ou seja, opta “*pela estratégia de invisibilização da questão racial*” (OLIVEIRA, 2008, p. 9). O segundo e em menor proporção, denominado como “*discurso pós-colonial da magistratura*”, mobiliza argumentos sobre a importância de enfrentamento à marginalização da população negra.

Na invisibilidade, se reforça a ausência de reconhecimento das desigualdades entre brancos e negros e dos deveres constitucionais de enfrentamento e superação do racismo, que exige a compressão das razões histórica, sociais, econômicas, políticas e jurídicas para sua produção e manutenção. Ainda diferenciando os dois tipos de discursos, o primeiro mobiliza exclusivamente argumentos normativos, principiológicos e jurisprudencial, preocupando-se com o caráter procedimental da política pública; o segundo, se atenta à analisar esses aspectos em diálogo a realidade concreta e as finalidades da discriminação positiva (OLIVEIRA, 2008, p. 105-107). No primeiro caso, os magistrados acabam defendendo os princípios das ações afirmativas em si, mas negam ou invisibilizam que a população negra seja seu sujeito de direito, defendendo que seus beneficiários devem ser identificados a partir de critérios sociais.

No fim, reconhece a necessidade de democratização do acesso ao ensino superior, mas precipuamente destinado aos egressos da rede pública de ensino e para candidatos em condição de vulnerabilidade socioeconômica, que não tiveram acesso a uma educação de qualidade ao longo de sua trajetória escolar. Para a pesquisadora, invisibilidade da desigualdade racial para os juízes federais da Bahia decorre de dois aspectos culturais constitutivos dessa categoria profissional: primeiro, o

afastamento dos atores do Poder Judiciário da realidade popular e social do país, que também perpassa o filtro de seleção para o ingresso nas próprias carreiras da magistratura; segundo, problemas decorrentes da formação jurídica das Faculdades de Direito, que invisibiliza o caráter constitutivo do problema racial para o campo jurídico (OLIVEIRA, 2008, p. 117-118).

Analisando esse primeiro momento (2002-2013) de judicialização no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), portanto a partir do questionamento do programa pioneiro aprovado pelo legislativo fluminense, Thula Pires e Kamila Souza Lima (2014, p. 27) enfatizam a “*cegueira à cor*” e o racismo institucional na construção das decisões judiciais, que impossibilitam a efetivação das “*normas de caráter emancipatório*”, fruto das lutas dos movimentos sociais neste país. Analisando as decisões proferidas em segunda instância, observa-se como esse processo não foi movido precipuamente por seus sujeitos de direito, mas sim por pessoas que se sentiram prejudicadas pela instituição da política, representando 93,58% das 78 decisões analisadas⁷¹. Majoritariamente, as decisões de segunda instância do judiciário fluminense legitimaram a implementação da reserva de vagas, o que representa 96% dos 78 casos analisados (PIRES e LIMA, 2014, p. 28). Apesar disso, mesmo mobilizando o argumento da igualdade material (89,74% das sentenças) e da promoção da dignidade humana (61,53%), as autoras chamam atenção para a centralidade da meritocracia na fundamentação de 76,92% das decisões.

Ilzver de Matos Oliveira igualmente analisa a judicialização do programa de ações afirmativas na Universidade Federal de Sergipe (UFS), implementado a partir do primeiro semestre de 2010. Investigando os processos que tramitam na primeira instância da Justiça Federal, chama

⁷¹ No cerne dos argumentos mobilizados, está a violação da igualdade (94,87% dos casos) e da meritocracia (98,71% dos casos), bem como a dificuldade de definição do sujeito de direito em razão da realidade de mestiçagem do país (16,66% dos casos), em menor proporção argumentos referentes a constitucionalidade e competência para proposição da medida. A preponderância da defesa da meritocracia chama atenção em razão de ser com um “*ideário incompatível com a proposta das ações afirmativas que elas foram garantidas nas ações judiciais*”, denotando que não haja um real e efetivo compromisso com a implementação dessas medidas (PIRES e LIMA, 2014, p. 27-29).

atenção que não apenas o questionamento sobre a constitucionalidade dos programas estava no cerne dos debates, mas também ações que não buscavam diretamente afastar a reserva de vagas, mas sim disputar os critérios de identificação dos beneficiários. Por exemplo, diversos candidatos ajuizaram processos buscando ingressar pela cota destinada para egressos das escolas públicas, mesmo tendo cursado a trajetória escolar apenas parcialmente nesta rede de ensino (OLIVEIRA, 2014, p. 165-171).

Caroline Lyrio (2012, p. 37-42) analisa o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) a partir das decisões em segunda instância nos casos de discriminação racial, abrangendo processos desde 1989, momento de aprovação da Lei Caó⁷². Apesar da pesquisa não envolver diretamente a judicialização da política de cotas raciais ou da Lei nº 12.711/2012, ela traz considerações relevantes para reflexão sobre a judicialização das políticas com recorte étnico-racial. Dentre as considerações, destaca-se que (I) a maior parte dos autores das ações foram assistidos por advogados privados, o que pode indicar uma condição socioeconômica privilegiada; (II) nenhum processo decorreu de denúncias oferecidas pelo Ministério Público; (III) 60% dos casos foram qualificados como injúria qualificada (Código Penal, art. 140º, §3); (IV) em 54% dos casos, o réu foi condenado pelo judiciário fluminense, mas nenhuma condenação se fundamentou na Lei Caó; (V) todas as penas foram convertidas em restritivas de direitos, o que sinaliza a *"complacência da jurisprudência face um crime tão grave como o de racismo"* (LYRIO, 2012, p. 52-53).

Analisando a judicialização das cotas étnico-raciais na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Lucas Correia de Lima e Rita de Cássia Dias Pereira Alves (2020, p. 60) chamam atenção que muitos desses processos decorrem de decisões que já foram reexaminadas em âmbito recursal pelas gestões universitárias. Por exemplo, a UFRB possuía 91 processos administrativos tramitando contra as decisões das comissões

⁷² Trata-se da Lei nº 7.716/1989, que define os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, religião ou procedência nacional.

de aferição das condições de beneficiários⁷³. No âmbito do Poder Judiciário, tramitava sessenta e nove processos, trinta e nove deles relativos ao curso de Medicina, configurando o “*curso mais litigioso*” (LIMA e ALVES, 2020, p. 62). Esse aspecto é importante, pois denota como a judicialização das cotas está diretamente relacionada às próprias desigualdades horizontais no ambiente universitário, onde os cursos de alto prestígio também são os mais disputados judicialmente.

Dentre esses processos, apenas dois buscam questionar o procedimento de identificação do candidato preto ou pardo. Esses dois casos envolveram discentes que já se encontravam cursando a graduação, portanto tiveram suas matrículas canceladas. O primeiro deles, questionou o procedimento adotado pela comissão, alegando que foi célere e não fez quaisquer perguntas sobre a identidade étnico-racial, muito menos possibilitou a apresentação de documentos ou fotografias sobre os familiares. Na decisão, o TRF1 reconheceu que a autodeclaração não possui natureza absoluta, sob pena de não ser possível o controle dos casos de falsidade. Ademais, ressaltou que a aferição deve observar critérios pautados na “*objetividade*”, “*rigor científico*” e “*técnico*”, visando viabilizar o controle do Poder Judiciário e o direito à recurso pelo candidato, enfatizando especialmente a necessidade de vinculação e publicidade do edital.

Nesse caso, a UFRB apresentou contestação em defesa do procedimento implementado pela instituição, especialmente centrado na utilização do critério fenotípico para verificação das condições de beneficiário, o que afasta argumentos baseados na ancestralidade ou na apresentação de documentação. Esse aspecto é relevante, pois muitas decisões judiciais baseiam-se em critérios e fundamentos distintos dos adotados pelas próprias instituições universitárias, que, portanto, nem mesmo foram considerados pelas comissões de heteroidentificação ao realizarem os procedimentos.

⁷³ No âmbito administrativo, os recursos envolviam três questionamentos: (I) o prazo para apresentação de documentação; (II) denúncias de fraude às cotas étnico-raciais (portanto, contra discentes que já haviam sido matriculados e estavam cursando a graduação na instituição); (III) recurso da decisão das comissões de heteroidentificação (LIMA, 2019, p. 90).

Eliaidina Wagna Oliveira da Silva identifica que o aspecto de maior controvérsia não é diretamente a admissibilidade da heteroidentificação, visto que sua legitimidade foi reconhecida no julgamento da ADC nº 41, mas sim os critérios e procedimentos adotados pelas comissões, que não podem ser discricionários, pois impacta a garantia do acesso à educação superior. Em especial, observou que muitos julgamentos não consideram apenas os aspectos fenotípicos, mas também a ancestralidade, além de determinarem a necessidade de publicidade desses mecanismos no edital. Observada a previsão editalícia, o detalhamento dos mecanismos de controle e respeitada a dignidade dos candidatos, tendem a manter as decisões das gestões universitárias.

Buscando investigar as causas e os impactos da judicialização do programa de cotas sociorraciais implementados pela UFMA para acesso aos cursos de graduação entre 2010 e 2012, Joséda Fraga Costa Carvalho, analisa as ações coletivas ajuizadas pela Defensoria Pública da União contra a gestão universitária. No caso desta instituição específica, a decisão da Comissão de Validação de Matrícula não enseja a exclusão do processo seletivo em si, mas o remanejamento do candidato para a ampla concorrência. Inicialmente, a pesquisa enfatiza a omissão da gestão universitária na apresentação de contestações ou recursos, o que ocasionou o deferimento e garantia de matrícula para os candidatos que questionaram judicialmente as decisões. No que tange o questionamento dos critérios de identificação dos discentes da escola pública, enfatiza que apesar do STF vedar interpretação extensiva da Lei nº 12.711/2012, que admite como escola pública apenas as financiadas e administradas pelo ente público, um outro desafio se apresenta: candidatos que, em decorrência da morosidade do julgamento, acaba avançando nos períodos do curso de graduação, fazendo com que o judiciário compreenda como indevido o cancelamento de sua matrícula (CARLHO, 2016, p. 25-26).

Quanto às cotas raciais, identificou nove ações ajuizadas em 2010 e três em 2012, tendo as demandas se fundamentado (I) na nulidade do ato administrativo que criou a Comissão de Validação de Matrícula; (II) na ausência de clareza dos editais (sobre a composição das comissões e os parâmetros para a verificação das condições de beneficiário); (III) nos

critérios utilizados, questionando os próprios fundamentos dos pareceres das comissões, em especial defendendo a necessidade de considerar a ancestralidade. Além disso, diversas ações questionam o indeferimento do ingresso dos egressos da rede pública em razão de terem cursado o ensino básico em instituições filantrópicas e fundações (CARVALHO, 2016, p. 28). Nas ações, a DPU observa que os procedimentos de controle não podem ser realizados de “*forma superficial e improvisada*”, sustentados em pareceres com fundamentação “*deficitária*”.

Mesmo compreendendo a “*ausência de quaisquer critérios objetivos*”, a DPU defende que deveriam ser realizadas entrevistas com cada candidato, criticando por exemplo a possibilidade de matrícula por procuração. Em síntese, fundamenta as ações em três questões: (I) a superficialidade da heteroidentificação e dos pareceres das comissões; (II) a ausência de detalhamento e publicidade dos critérios utilizados; (III) a matrícula realizada por procuração. Ou seja, no cerne não se questiona a instituição dos mecanismos de controle em si, mas seu funcionamento visando a devida garantia da finalidade da política pública. Enfatiza-se a necessidade não apenas de previsão no edital e determinação do critério fenotípico, mas também de quais aspectos serão analisados durante, a fundamentação dos pareceres das comissões e a garantia de direito à recurso no âmbito administrativo (CARVALHO, 2016, p. 170-172).

Para autora, o posicionamento unívoco em deferir as ações dos candidatos até pode apresentar fundamentos processuais, mas igualmente indica uma “*seletividade judicial de demandas raciais*”, na qual se vale da omissão das gestões universitárias para deferir os pedidos e evitar maiores debates sobre as desigualdades raciais no ensino superior (CARVALHO, 2016, p. 193-194). As decisões se fundamentam a partir de dois aspectos: (I) ausência de detalhamento de quais aspectos são considerados na heteroidentificação do fenótipo dos candidatos e como será realizada a verificação; (II) ausência de motivação dos pareceres das comissões.

Analisando a judicialização das cota raciais nas universidades do Rio Grande do Sul, Kalinca Gonçalves Leite chama atenção que em muitas decisões o Poder Judiciário acaba adentrando no mérito das decisões das comissões de heteroidentificação em primeira instância, por exemplo

analisando fotos e documentos que os candidatos juntam ao processo, acabando deslegitimando o controle realizado pela própria instituição universitária.

Na análise dos julgados, observa-se que a ausência de fundamentação dos pareceres proferidos pelas comissões enseja a nulidade do ato administrativo, fazendo com que se determine que a instituição realize novo procedimento de heteroidentificação. Analisando as decisões proferidas entre 2012 e 2019, a autora identifica que a metade busca preservar o mérito das decisões das comissões visto que são criadas para esta finalidade específica (LEITE, 2020, p. 68-69). Por outro lado, localiza acórdãos que reformam as decisões com base em cinco fundamentos: (I) razoabilidade; (II) o candidato ter ingressado por cotas em outro certame; (III) que a autodeclaração deve prevalecer em caso de dúvida razoável; (IV) ausência de fundamentação dos pareceres das comissões e critérios objetivos para aferição; (V) ancestralidade.

Débora dos Santos Alves (2021, p. 79-81) analisa as decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região sobre a adoção do procedimento de heteroidentificação, abrangendo a judicialização da política nas universidades federais de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Em sua análise, as demandas coletivas ensejam uma postura mais ativa do judiciário, determinando que a adoção de mecanismos de controle não é apenas legítimo, mas configura verdadeiro dever da Administração Pública na consecução das finalidades da política. Apesar disso, majoritariamente os julgados se referem às demandas individuais a partir de ações interpostas por candidatos que alegam lesão ou prejuízo na adoção dos procedimentos. Nestes casos, mais da metade se referem à judicialização das vagas reservadas nos cursos de alta demanda, como Medicina, Direito e Engenharias. Nessas ações, a atuação do TRF5 principalmente legitima as decisões das gestões universitárias, portanto desfavoravelmente ao discente. Além disso, quando dá provimento ao pleito desses discentes, normalmente não reexamina o mérito das decisões das comissões e verificação, restringindo-se à análise da legalidade dos procedimentos.

3.2 A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) e os caminhos metodológicos da pesquisa

Os dados que serão analisados fazem referência às decisões colegiadas proferidas pelo Tribunal Regional da 2ª Região (TRF2) que discutem a implementação da Lei nº 12.711/2012, a chamada Lei de Cotas, nas universidades públicas federais do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Tratam-se de ações julgadas entre os anos de 2013 e 2022, que marcam o início da execução da política pelas gestões universitárias e o momento em que se completa sua primeira década de existência, respectivamente. Neste prazo, em observância ao art. 7º da legislação federal, deveria ser realizada a revisão do programa, oportunidade para avaliação dos seus avanços e para aprimoramentos visando a concretização dos seus objetivos de inclusão e democratização do acesso à educação.

As decisões do TRF2 abrangem processos onde figuram como parte as seguintes instituições universitárias: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Como a Lei nº 12.711/2012 deve ser implementada pelo conjunto dos estabelecimentos federais de ensino, em conformidade com as determinações dos artigos 1º e 4º da legislação, a busca processual sobre sua implementação não abrange exclusivamente decisões envolvendo as universidades federais, apresentando também casos envolvendo o ensino médio regular e profissionalizante.

Nenhuma dessas cinco universidades adotaram cotas raciais anteriormente à aprovação da Lei nº 12.711/2012, passando a fazê-lo em razão da determinação da legislação federal (DPU e ABPN, 2022, p. 18)⁷⁴. Além disso, essas universidades implementaram exclusivamente a autodeclaração como critério para ingresso através das sub-cotas étnico-raciais, procedimento legitimado com os balizamentos aprovados na Lei de

⁷⁴ E mesmo com seu caráter determinativo, ainda se apresentaram oposições, como o posicionamento inicial da Universidade Federal Fluminense (UFF) em não iniciar sua implementação em 2013 como determinado pela legislação federal (ANDIFES e FONAPRACE, 2019, p. 40).

Cotas. As denúncias e mobilizações dos coletivos de estudantes negros foram fundamentais para iniciar e ampliar o debate sobre a sua efetividade dando visibilidade para os casos de desvio e exigindo mecanismos de controle. Fruto dessas articulações, a Procuradoria da República no Rio de Janeiro realizou uma audiência pública em 2017⁷⁵, visando ressaltar a necessidade de fiscalização para que a finalidade legal seja devidamente efetivada.

Na manifestação da SEPPIR durante a audiência, destaca-se que majoritariamente as denúncias de desvio se dão nas universidades (e não nos concursos), sendo que a omissão do MEC na regulação de procedimentos de controle tem sido utilizada como justificativa para as próprias instituições universitárias não exercerem seu dever de autotutela. Já na manifestação do MEC, responsabiliza-se a omissão legislativa por prever exclusivamente a autodeclaração, destacando que na *“lei não há definição objetiva de ferramentas que possam garantir a efetividade da autodeclaração e impedir fraudes. [...] A legislação não traz dever do MEC de obrigar as instituições a adotar mecanismos de aferição e não caberia ao MEC definir o melhor critério”* (MPF, 2017, p. 3). Nas manifestações das instituições federais de ensino, observa-se que este debate estava em curso nas instâncias universitárias, mas majoritariamente implementavam exclusivamente o critério da autodeclaração para identificação do sujeito de direito às cotas étnico-raciais determinadas pela Lei nº 12.711/2012, com exceção da Universidade Federal Fluminense (UFF) que passou a implementar a heteroidentificação no primeiro semestre de 2017.

Além disso, algumas universidades implementaram a heteroidentificação exclusivamente para acesso aos cargos do serviço público, em observância a determinação da Lei nº 12.990/2014, como é o caso da UFRRJ. A mobilização dos coletivos de estudantes negros, a aprovação da Lei nº 12.990/2014, o julgamento da ADC nº 41, a regulamentação da heteroidentificação no âmbito dos concursos públicos

⁷⁵ Trata-se da Audiência Pública com o tema *“Ações afirmativas para a igualdade racial: critérios de aferição do direito às cotas para acesso ao ensino superior no sistema federal”*, realizada no dia 27 de outubro de 2017 no auditório do Ministério Público Federal do Rio de Janeiro.

federais e atuação do Ministério Público Federal foram fundamentais para que a adoção exclusiva da autodeclaração fosse revertida na realidade das gestões universitárias. Em razão dessa trajetória, a partir de 2017 o conjunto de universidades objeto desta pesquisa passam a implementar procedimentos de heteroidentificação: (I) em 2017, a UFF; (II) em 2018, a UFRRJ e a UNIRIO; (III) em 2020, a UFRJ e a UFES (DPU e ABPN, p. 51-52).

Com o intuito de compreender as disputas que permanecem na implementação da Lei de Cotas nas universidades públicas federais, foi utilizado o sistema de “*busca avançada de jurisprudência*” disponibilizado pelo sítio eletrônico do TRF2, que possibilita a realização de pesquisas através de palavras-chave e da data de decisão do julgamento, dentre outros filtros⁷⁶. Para a realização da pesquisa, foram utilizados dois filtros: (I) a data da decisão, buscando abranger aquelas proferidas entre 2013 e 2022, o primeiro ano de sua execução e aquele em que se completa a primeira década; (II) palavras-chaves (Lei nº 12.711, heteroidentificação e autodeclaração⁷⁷). Com a ausência de legislação federal e regulamentação determinando a adoção dos procedimentos, a trajetória de sua implementação é fruto das disputas presentes em cada universidade, o que inclui diversidade na nomenclatura para defini-los. Em razão disso, foram escolhidas essas três palavras-chaves: (I) Lei nº 12.711, com intuito de abarcar o conjunto de decisões que discutam a Lei de Cotas, mesmo que no âmbito da rede de educação básica; (II) heteroidentificação, em razão de ser a expressão utilizada no julgamento da ADPF nº 186, momento imediatamente anterior à aprovação da legislação federal, bem como na ADC nº 41 e na Portaria Normativa nº 4/2018; (III) autodeclaração, em razão da Lei de Cotas identificar a população preta, parda e indígena como aquela que assim se autodeclare.

Foram realizadas três buscas a partir das palavras-chaves estabelecidas, sempre mantendo o filtro da data da decisão (2013-2022),

⁷⁶ Como o número do processo, órgão julgador, relator, classe e data de disponibilização.

⁷⁷ Com a utilização das duas últimas palavras-chave, a pesquisa também possibilitou abarcar ações que debateram a adoção da Lei nº 12.990/2014, que determina as cotas raciais nos concursos públicos federais (incluindo nas universidades).

que originaram: (I) cento e setenta e dois (172) julgados a partir do termo “Lei nº 12.711”; (II) trinta e nove (39) julgados a partir do termo “heteroidentificação”; (III) cento e vinte (120) julgados a partir do termo “autodeclaração”. Ou seja, a busca processual identificou trezentos e trinta e um (331) acórdãos, dos quais cento e trinta e nove (139) apresentavam duplicidade. Após, foram analisadas as ementas das demais cento e noventa e dois (192) decisões colegiadas, buscando identificar: (I) se tratava-se efetivamente de discussão sobre a política de ações afirmativas; (II) se abordava a Lei nº 12.711/2012 ou a Lei nº 12.990/2014; (III) se discutia a Lei de Cotas nas universidades ou nos demais estabelecimentos federais de ensino.

Essa análise foi importante pois diversos julgados apresentam ao menos uma das palavras-chave, mas não versam diretamente sobre o objeto desta pesquisa. Desta análise, concluiu-se que vinte e dois (22) julgados abordam matérias estranhas às políticas de ações afirmativas, como direito tributário (especialmente execução fiscal), direito previdenciário, processo penal e pensão estatutária⁷⁸. Ou seja, do conjunto de decisões sem duplicidade, cento e setenta (170) abordam o sistema de cotas no âmbito federal (89%).

Desse conjunto de decisões, trinta e cinco (35) envolvem a judicialização do sistema de cotas nos concursos públicos federais⁷⁹, o que representa 22% dos casos, sendo que trinta e quatro (34) discute a implementação da Lei nº 12.990/2014 e um (1) caso envolve a reserva de vagas para pessoas com deficiência. Ou seja, dentre cento e noventa e

⁷⁸ A título de exemplo: (I) o Processo nº 0022412-72.2008.4.02.5101 se refere à apelação interposta pela União Federal contra sentença que determinou o pagamento de pensão estatutária em razão do óbito de servidora pública. Na decisão, consta a palavra-chave “autodeclaração”, que foi apresentada pelo autor da ação para provar que tinha vínculo matrimonial com a ex-servidora.

⁷⁹ São ações envolvendo os concursos públicos realizados por instituições e órgãos federais como a FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz), a EBSEH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares), o INSS (Instituto Nacional de Seguro Social), a FACTO (Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia), o TRE (Tribunal Regional Eleitoral), o Ministério da Saúde e a Polícia Federal, além da implementação desta legislação pelas universidades públicas e institutos federais visando democratização do acesso ao corpo docente e técnico-administrativo. Dentre essas trinta e cinco (35) ações, quatro (4) envolvem a judicialização da Lei nº 12.990/2014 no âmbito das universidades públicas federais. Trata-se dos processos: (I) 0153559-09.2017.4.02.5102; (II) 0131026-59.2017.4.02.5101; (III) 0010114-10.2017.4.02.0000 ; (IV) 0101762-28.2016.4.02.5102.

duas (192) decisões cujas ementas foram analisadas, cinquenta e sete (57) não envolvem a implementação da Lei nº 12.711/2012, seja por envolverem matérias estranhas à adoção de ações afirmativas, por se referirem a implementação da Lei nº 12.990/2014 ou a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos concursos públicos, portanto ao acesso aos cargos públicos e não a democratização do acesso aos cursos de graduação.

Em razão disso, a judicialização da Lei de Cotas abrange cento e trinta e cinco (135) decisões filtradas na pesquisa jurisprudencial no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, o que representa 70% dos casos. Como sua aplicação é obrigatória pelo conjunto de instituições de ensino da rede pública federal, essas ações envolvem não apenas a judicialização das cotas nas universidades públicas, mas também nos estabelecimentos de educação básica e outras instituições que possuem ensino superior (como Faculdades, Centros Universitários, Institutos Federais, etc.). Dentre as cento e trinta e cinco (135) decisões, noventa e uma (91) discute a adoção da Lei de Cotas nestas instituições⁸⁰, o que representa 67% dos casos. Consequentemente, foram identificados quarenta e quatro (44) julgados que abordam a implementação da Lei de Cotas no âmbito das universidades públicas federais. Destas, três (3) não debatiam diretamente a adoção das ações afirmativas para acesso à graduação nas universidades do Rio de Janeiro ou Espírito Santo: (I) o Processo nº 0003320-12.2013.4.02.0000, que judicializa a política na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); (II) os Processos nº 0011339-65.2017.4.02.0000 e nº 0002248-48.2017.4.02.0000, que questionam o

⁸⁰ Como o Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), o Colégio Pedro II (CPII), o CEFET (Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca), o IFRJ (Instituto Federal do Rio de Janeiro), o IFF (Instituto Federal Fluminense), a FAETERJ (Faculdade de Educação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro). Nesses casos, majoritariamente se discute a identificação do candidato que cursou integralmente o ensino fundamental ou médio em escolas públicas, abrangendo oitenta e três (83) julgados. Os demais oito (8) casos se referem à: (I) quatro (4) ações sobre a sub-cota étnico-racial (Processos nº 0011794-98.2015.4.02.0000, 0014172-88.2017.4.02.5001, 0007406-84.2017.4.02.0000 e 0009321-71.2017.4.02.0000); (II) duas (2) ações sobre a sub-cota destinada para pessoas com deficiência (Processos nº 0183793-79.2014.4.02.5101 e 0004182-07.2018.4.02.0000); (III) uma (1) ação sobre perda do prazo de apresentação de documentação comprobatória em razão da ausência de acesso a internet (Processo nº 0005030-91.2018.4.02.0000); (IV) uma (1) ação sobre a utilização de recorte territorial para identificação do sujeito de direito da política (Processo nº 0000124-80.2011.4.02.5116).

processo seletivo do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD-UFF).

Portanto, a presente pesquisa analisa as quarenta e uma (41) ações que judicializam a implementação das ações afirmativas para acesso à graduação nas universidades federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Inicialmente, como objetivos específicos, buscou-se identificar: (I) a natureza da demanda (individual ou coletiva); (II) a classe da ação (embargo de declaração, apelação ou agravo de instrumento); (III) as Turmas Recursais Especializadas em Direito Administrativo que proferiram as decisões (Quinta, Sexta, Sétima ou Oitava); (IV) o ano da decisão (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022); (V) as universidades envolvidas (UFF, UFES, UNIRIO, UFRJ, UFRRJ); (VI) a sub-cota judicializada (egresso da escola pública, renda, pessoa com deficiência ou étnico-racial); (VII) o autor do recurso (candidato ou universidade); (VIII) tipo de assistência jurídica dos candidatos (privada ou Defensoria Pública da União, visando identificar possível desigualdade no acesso à justiça); (IX) o curso de graduação, com o intuito de compreender se os de alta demanda são também os mais litigiosos; (X) se houve manifestação do Ministério Público Federal, buscando compreender a observância das determinações da Recomendação nº 41/2016 do CNMP; (XI) se as universidades apresentaram contrarrazões nos recursos interpostos pelos candidatos, com intuito de analisar o comprometimento ou omissão institucional; (XII) o mérito das decisões de segunda instância, se favoráveis ou desfavoráveis à manutenção das decisões das gestões universitárias.

Em sequência, com o objetivo de compreender os dissensos e o posicionamento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) nos litígios judiciais sobre a adoção de instrumentos de controle da finalidade da legislação federal, analisa-se os argumentos apresentados pelos autores dos recursos e a fundamentação da decisão de mérito do órgão colegiado. Objetiva-se, assim, compreender as disputas que permanecem após uma década de implementação da Lei nº 12.711/2012, chamada Lei de Cotas, em especial quanto a adoção de instrumentos de controle da finalidade da legislação federal, qual seja o efetivo preenchimento das

vagas dos cursos de graduação das universidades públicas federais por seus sujeitos de direito.

3.3 A judicialização das cotas raciais nas universidades públicas federais do Rio de Janeiro e do Espírito Santo: uma análise das decisões do TRF2

Se o mundo foi construído e estruturado a partir de hierarquias raciais, se não centralizamos o debate nessas hierarquias para pensar os processos culturais, sociais, históricos, econômicos e políticos que temos, perdemos a possibilidade de lidar com o mundo real (PIRES, 2019, p. 38).

Este tópico apresenta a análise das quarenta e uma (41) decisões do Tribunal Regional Federal da 2ª Região sobre a implementação da Lei de Cotas nas universidades públicas federais, abrangendo aquelas proferidas entre os anos de 2013 e 2022, primeiro ano de execução da política federal e momento em que completa uma década, respectivamente. Deste conjunto de julgados, dois (2) discutem direitos de natureza coletiva em sede de ações civis públicas⁸¹, ajuizadas pela Defensoria Pública da União (DPU) ou pelo Ministério Público Federal (MPF), e trinta e nove (39) buscam a tutela de interesses individuais. Assim, abrangem decisões em recursos de apelação, agravos de instrumento e embargos de declaração, distribuídas da seguinte maneira quanto à classe judicial: (I) doze (12) embargos de declaração; (II) catorze (14) agravos de instrumento; e (III) quinze (15) apelações.

Os doze (12) embargos de declaração identificados foram majoritariamente interpostos pelos próprios candidatos contra manutenção de sentenças desfavoráveis em primeira instância. O candidato é o autor de 67% dos embargos declaratórios, tendo três (25%) sido interpostos pelas instituições universitárias e um pelo Ministério Público Federal na condição de *custus legis* (8%). O conjunto das decisões se vinculam a judicialização da cota social (egressos da escola pública) e com recorte étnico-racial (pretos, pardos e indígenas), tendo o julgamento de todos mantido o desprovimento da demanda dos autores. Como possui motivação vinculada, o entendimento uniforme é de que este recurso não

⁸¹ Tratam-se do Processo nº 0003595-76.2016.4.02.5101 e Processo nº 0022203-35.2010.4.02.5101.

configura instrumento adequado para rediscussão de questões de mérito veiculadas nas ações, devendo ser interposto exclusivamente para sanar omissão, contradição, obscuridade e erro material.

No conjunto de decisões, o TRF2 compreende que os autores interpõem embargos de declaração de maneira protelatória, apenas buscando "*manifestação de inconformismo*" (BRASIL, TRF2, ED 0165037-17.2017.4.02.5101, 7ª TURMA, Rel. Nizete Lobato Carmo, julgado em 12 de agosto de 2020), "*nítida pretensão de meramente se contrapor ao entendimento*" (BRASIL, TRF2, ED 0112701-36.2017.4.02.5101, 8ª TURMA, Rel. Marcelo Pereira da Silva, julgado em 22 de outubro de 2019), "*rediscussão do assentado no julgado*" (BRASIL, TRF2, ED 0155663-71.2017.4.02.5102, 6ª TURMA, Rel. Poul Erick Dyrland, julgado em 26 de agosto de 2019) e "*modificar o julgamento*" (BRASIL, TRF2, ED 0001174-18.2013.4.02.5102, 6ª TURMA, Rel. Maria Alice Paim Lyard, julgado em 2 de junho de 2014).

Como os embargos declaratórios são compreendidos como instrumento e instância inadequada para rediscussão do mérito dos casos, as doze (12) decisões identificadas não efetivam qualquer modificação nas decisões questionadas. De tal forma que não admite-se a apresentação de provas ou alegações que não foram devidamente juntadas, como nos seguintes casos: (I) Processo nº 0012615-34.2017.4.02.0000, no qual o candidato apresenta o certificado de conclusão do ensino médio integralmente em escola pública apenas ao interpor os embargos, portanto não constando na petição inicial e só sendo juntado após a publicação da pauta de julgamento; (II) Processo nº 0011289-39.2017.4.02.0000, no qual o candidato questiona a composição da comissão de heteroidentificação, alegando que o edital previa a composição por cinco membros, mas havia apenas três no momento de realização da entrevista. Todavia, o autor não havia suscitado essa questão ao apresentar a ação, portanto não tendo como o juízo a quo ter se manifestado sobre e o TRF2 examinar.

Em ambos os casos, o TRF2 assenta que "*não cabe a alegação de fatos e provas novas que não tenham passado por cognição do juiz a quo ao elaborar a decisão judicial objeto do recurso*" (BRASIL, TRF2, ED 0012615-34.2017.4.02.0000, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Calmon Nogueira

da Gama, julgado em 16 de junho de 2018) e que “*tratando-se, portanto, de inovação recursal, que não se admite em sede de embargos de declaração*” (BRASIL, TRF2, ED 0011289-39.2017.4.02.0000, 5ª TURMA, Rel. Firly Nascimento Filho, julgado em 15 de maio de 2018). Como todos embargos declaratórios são desprovidos sem efetuar qualquer modificação nos julgados impugnados, a análise das disputas em curso na judicialização da Lei de Cotas se deterá às duas (2) demandas coletivas e demais vinte e sete (27) demandas individuais (catorze (14) agravos de instrumento e quinze (15) apelações).

Ambos os processos coletivos, apesar de versarem sobre instituições de ensino distintas (UFF e UFRJ), discutem a legalidade da implementação de políticas de ações afirmativas próprias e complementares à Lei nº 12.711/2012. A regulamentação da legislação federal, realizada através do Decreto nº 7.824/2012, autoriza esta possibilidade em seu art. 5º, §3º, caracterizada como “*reserva de vagas suplementares ou de outras modalidades*”. Ou seja, apesar da Lei de Cotas ter ensejado a homogeneização dos critérios adotados pelas instituições de ensino, ela não veda programas específicos, como por exemplo destinados à refugiados e à população trans. Apesar desta possibilidade, ambas as ações buscam afastar a utilização de critério territorial, sustentando a ausência de razoabilidade na escolha do critério de diferenciação utilizado (políticas destinadas a candidatos que concluíram o ensino médio ou residem em determinado município). Com o deferimento de suspensão dessas políticas em primeira instância, as instituições universitárias buscam impugnar as sentenças através da interposição do recurso de apelação ao TRF2.

Este conjunto de vinte e nove (29) decisões foram proferidas por quatro turmas recursais distintas, especializadas em direito administrativo⁸², com a seguinte distribuição: (I) a Quinta Turma julgou cinco (5) ações; (II) a Sexta Turma julgou doze (12) ações; (III) a Sétima Turma julgou sete (7) ações; e (IV) a Oitava Turma julgou cinco (5) ações.

⁸² Ou seja, foram localizadas decisões proferidas por todas as turmas recursais competentes por matéria administrativa no âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

A pesquisa abrange a primeira década de implementação da Lei de Cotas (2013-2022), portanto a ausência de julgados proferidos no primeiro ano de implementação (2013) deve decorrer da sua execução ser recente no período, além de realizada de forma progressiva nos termos do seu art. 8º⁸³. Nos demais anos, as decisões estão distribuídas: (I) em 2014 e 2015, foram proferidas três (3) decisões em cada ano, totalizando seis (6) no período; (II) duas (2) foram proferidas em 2016; (III) três (3) decisões foram proferidas em 2017; (IV) dez (10) decisões foram proferidas em 2018; (V) oito (8) decisões foram proferidas em 2019; (V) em 2020, 2021 e 2022, não foram localizadas decisões.

As decisões que debatem a implementação dos procedimentos de verificação das condições de beneficiário das cotas étnico-raciais foram majoritariamente⁸⁴ proferidas em 2018 e 2019, portanto após a aprovação do sistema de reserva de vagas nos concursos públicos (Lei nº 12.990/2014), ao julgamento da ADC nº 41 e edição de ambas as normativas que regulam a matéria (ON nº 3/2016 e Portaria nº Normativa nº 4/2018). Elas são responsáveis por 55% das decisões proferidas entre 2018 e 2019, onde se observa um aumento do número de ações julgadas pelo TRF2 (quase o dobro se comparado aos cinco anos anteriores, onde foram julgados onze recursos).

Ao longo desta primeira década (2013-2022), 34% dos julgados (dez (10) dos vinte e nove (29) identificados) se referem à disputa pelas vagas destinadas às pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas. Somada às que questionam as cotas destinadas para egressos da rede pública de ensino, elas abrangem 86% das decisões no período (vinte e quatro (24) dos vinte e nove (29) acórdãos), onde a judicialização da cota social configura a maior causa dos litígios no período. Apesar disso, chama atenção que apenas dois anos após aprovação da Lei nº 12.990/2014 e a ampliação da adoção dos procedimentos de heteroidentificação (2017), a judicialização da reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas

⁸³ Prazo de quatro anos para adoção integral de 50% das vagas (Lei nº 12.711/2012, art. 8º).

⁸⁴ Apenas uma delas (Processo nº 0008778-39.2015.4.02.0000) foi proferida anteriormente ao julgamento da ADC nº 41.

corresponda 34% das decisões proferidas nesta primeira década e a maioria (55%) das julgadas entre 2018 e 2019.

Os vinte e nove (29) acórdãos envolvem o conjunto das cinco universidades objeto desta pesquisa (UFES, UNIRIO, UFRJ, UFF e UFRRJ), que figuram seja como recorrente ou no pólo passivo da ação. Mesmo que o percentual de ações envolvendo cada instituição não seja equânime, havendo preponderância significativa de uma destas universidades, a existência de ações contra a integralidade das universidades denota o caráter sistemático da judicialização das ações afirmativas no ensino superior público federal, que em algumas ações questionam especificidades da operacionalização da política por aquela determinada gestão universitária, mas em outros casos debatem os próprios critérios e interpretação da legislação federal.

A judicialização da política de ações afirmativas em cada universidade pública federal dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo estão assim distribuídas: (I) duas (2) ações envolvendo a UNIRIO; (II) três (3) ações envolvendo a UFES; (III) cinco (5) ações envolvendo a UFRRJ; (IV) cinco (5) ações envolvendo a UFRJ; e (V) catorze (14) ações envolvendo a UFF. Portanto, quase metade (48%) das ações envolvendo a judicialização da Lei de Cotas no âmbito do TRF2 discutem sua implementação em uma única instituição de ensino superior, a Universidade Federal Fluminense. A Lei de Cotas fixa quatro critérios para identificação dos sujeitos de direito da política: (I) um critério social, a partir do tipo de estabelecimento de ensino que o candidato concluiu o ensino médio; (II) um critério socioeconômico, a partir da renda familiar per capita; (III) um recorte étnico-racial, estabelecendo sub-cotas para as pessoas autodeclaradas pretas, pardas ou indígenas; (IV) destinadas a inclusão das pessoas com deficiência. Considerando que a política abrange estes sujeitos de direito, é possível identificar as vinte e sete (27) demandas individuais a partir dos procedimentos que buscam questionar.

Por este critério, as decisões nas demandas individuais em segunda instância no TRF2 estão assim distribuídas: (I) catorze (14) decisões debatem a destinação da política para os candidatos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, abrangendo 52% dos

casos; (II) duas (2) questionam a identificação dos beneficiários às sub-cotas com recorte socioeconômico, o que representa 7% dos casos; (III) uma (1) debate a verificação das condições de beneficiário das sub-cotas destinadas para pessoas com deficiência (4% das decisões); (IV) dez (10) discutem as sub-cotas com recorte étnico-racial (34% dos casos). Portanto, a destinação de vagas para os egressos das escolas públicas configura o fundamento majoritário dos litígios envolvendo a implementação da Lei de Cotas, abrangendo mais da metade dos casos. Somados os questionamentos da identificação dos candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, estas configuram a causa de pedir de 86% das decisões.

Dentre as vinte e sete (27) decisões proferidas em demandas individuais, majoritariamente os recursos foram interpostos por candidatos contra as decisões que denegaram seus pedidos em primeira instância, representando dezoito (18) julgados (66% dos casos). Ou seja, a maioria das sentenças reexaminadas pelas Turmas Especializadas do TRF2 foram desfavoráveis aos candidatos e mantiveram a política de ação afirmativa implementada pela instituição universitária, instando os candidatos a recorrerem à segunda instância. Os demais recursos foram interpostos pelas universidades públicas federais (34%).

Nestas ações individuais, os candidatos majoritariamente tiveram assistência jurídica de advogados particulares, representando dezessete (17) casos (62%). Além disso, nos recursos que foram interpostos pelos próprios candidatos (figurando como recorrente), que são dezoito (18) demandas, a assessoria privada abrange dez (10) casos, o que representa mais da metade destes (55%). Esta análise é fundamental pois pode denotar desigualdade no acesso à justiça, em especial considerando a competência precípua da Defensoria Pública na “*defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita*” (CPC, art. 185º). A assessoria privada representa 62% do total de demandas individuais e 55% dos recursos cujo autor é o próprio candidato chama atenção, particularmente pois as diretrizes da Lei de Cotas pressupõem candidatos em condição de vulnerabilidade e desigualdade para acesso à educação superior.

As decisões envolvem a matrícula em dezessete (17) cursos de graduação distintos⁸⁵. São eles: Comunicação Social, História, Zootecnia, Enfermagem, Gestão Pública e Desenvolvimento Econômico e Social, Ciências Econômicas, Direito, Serviço Social, Geologia, Engenharia de Controle e Automação, Odontologia, Medicina, Arquitetura e Urbanismo, Ciências da Computação, Matemática, Psicologia e Física. Destes, os cursos de Medicina e Direito são os mais litigiosos, representando 22% das demandas individuais julgadas pelo TRF2. Ao todo, são: (I) três (3) decisões em ações que judicializam o acesso ao curso de Medicina; (II) três (3) decisões versam sobre o curso de Direito. Destes seis julgados, a metade (50%) está relacionada ao questionamento dos procedimentos de heteroidentificação da autodeclaração racial implementados pela instituição de ensino visando efetivar o ingresso de pretos e pardos.

Em consonância com suas missões institucionais e em decorrência das contínuas mobilizações do movimento negro, o Ministério Público Federal apresenta atribuições essenciais para a efetividade da Lei de Cotas nas universidades públicas federais. Inclusive, o dever de atuar e dar “*especial atenção*” na prevenção e na responsabilização dos casos de fraude às sub-cotas étnico-raciais foi expressamente determinado pela Recomendação nº 41/2016, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público Federal. Em decorrência disso, espera-se que o MPF tenha apresentado pareceres ao conjunto de vinte e sete (27) demandas individuais julgadas pelo TRF2.

Desse conjunto de julgados, é possível identificar que: (I) o Ministério Público Federal se manifestou no julgamento de dezessete (17) recursos, portanto um pouco mais da metade dos casos decididos pelo TRF2 (63%); (II) em contrapartida, da leitura da ementa, relatório e voto do relator, não foi possível identificar se houve intervenção do MPF em sete (7) ações, seja pelo deferimento ou indeferimento da ação, o que representa 26% dos casos; (III) em três (3) julgados, o MPF se manifestou pela “*não intervenção*”

⁸⁵ Das vinte e sete (27) demandas individuais, mesmo após a leitura da ementa, relatório e voto do relator, não foi possível identificar sobre qual curso de graduação versava uma das ações. Trata-se do Agravo de Instrumento nº 0006431-04.2013.4.02.0000, que judicializa a cota destinada para candidato egresso do ensino médio público.

no feito” ou *“afirmou não ter interesse no feito”*, o que abrange 11% das ações (BRASIL, TRF2, AG 0011339-65.2017.4.02.0000, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, julgado em 14 de março de 2018; BRASIL, TRF2, AC 0095835-84.2016.4.02.5101, 8ª TURMA, Rel. Vera Lúcia Lima, julgado 26 de novembro de 2019).

Nestes três (3) casos em que o MPF decidiu não se manifestar, tratam-se de recursos interpostos pelos candidatos, dois (2) referentes a judicialização da cota social (egresso da escola pública) e um referente à sub-cota étnico-racial (pretos, pardos e indígenas). Dos dezessete (17) processos em que interveio, o Ministério Público se manifestou pelo desprovimento do recurso em catorze (14) deles, portanto favorável à manutenção das sentenças proferidas em primeira instância em 88% dos casos, sendo que oito (8) deles haviam sido ajuizados pelos próprios candidatos, portanto foram desfavoráveis à sua demanda. Semelhante aos deveres institucionais do Ministério Público Federal, igualmente espera-se que as gestões universitárias adequadamente oponham contrarrazões aos recursos apresentados pelos candidatos. Analisando esses dezoito (18) processos, é possível identificar que as universidades públicas federais se manifestaram em 77% deles (14 ações).

Do conjunto de vinte e sete (27) demandas individuais julgadas, as decisões de mérito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região se distribuem da seguinte maneira: (I) pelo desprovimento de dezenove (19) recursos, o que representa 70% dos casos. Portanto, majoritariamente o TRF2 se posiciona pela manutenção das sentenças proferidas pela primeira instância da Justiça Federal do estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Destes recursos, dezesseis (16) haviam sido interpostos pelos candidatos contra decisões que indeferiram sua matrícula na instituição universitária, o que representa 84% dos casos. Portanto, a posição da segunda instância privilegia a manutenção da política de cotas implementada pelas universidades públicas federais; (II) pelo não conhecimento de três (3) recursos. Nestes casos, tratam-se de agravos de instrumento buscando impugnar a decisão que indeferiu a antecipação da tutela. Todavia, antes do reexame pela segunda instância, foi proferida sentença definitiva pela Justiça Federal; (III) cinco (5) acórdãos pelo

provimento dos recursos, integralmente interpostos pelas universidades e portanto desfavoráveis à manutenção da matrícula dos candidatos.

3.3.1 A judicialização da Lei de Cotas nas ações de tutela coletiva

Ambos os processos tratam-se de recursos de apelação contra sentenças que suspenderam a política de ações afirmativa suplementar aprovada pelas instituições universitárias, implementadas com base em um critério territorial (local de residência ou de conclusão do ensino médio). Ou seja, além da reserva de vagas determinada pela Lei nº 12.711/2012, adotam as cotas ou o sistema de bonificação para outros sujeitos de direito. Tratam-se dos Processos nº 0003595-76.2016.4.02.5101 e 0022203-35.2010.4.02.5101, respectivamente interpostos pela UFF e pela UFRJ em sede de ações civis públicas.

No caso da Universidade Federal Fluminense, a DPU havia ajuizado ação civil pública visando afastar a implementação do sistema de bonificação instituído pela instituição. Trata-se de bônus para os candidatos que concorrem aos cursos de graduação presenciais localizados fora da sede (Niterói), consistindo no aumento de 10% da nota final auferida no ENEM. Para tanto, estabeleceu como sujeitos de direito os discentes que residiam ou concluíram o ensino médio em determinados municípios do interior do estado do Rio de Janeiro⁸⁶.

Na sentença, o juízo a quo compreendeu que esta política de ação afirmativa viola a isonomia de forma desarrazoada, visto que a diferenciação com base exclusivamente no critério territorial não teria fundamentos concretos. Ou seja, *"a igualdade depende da validade do critério diferenciador em relação ao fim a ser alcançado, o que leva à conclusão de que alguns critérios são adequados à realização de determinados fins, [...] outros critérios, quando incompatíveis com esse sistema, não protegem ou promovem a igualdade"*. Compreende que o critério não é adequado pois promove distinção com os demais discentes da rede pública, não sendo possível aferir que o sujeito de direito da política

⁸⁶ Além disso, estabelece que o candidato deve optar por ser beneficiário do sistema de bonificação ou do sistema de cotas (Lei nº 12.711/2012), não podendo acumulá-las.

efetivamente *"pertença a grupos étnicos ou sociais historicamente excluídos"*.

Na apelação, a UFF sustenta que a suspensão do sistema de bonificação viola a autonomia didático-científica e a separação dos poderes, reforçando que a política consiste em medida de discriminação positiva, alinhada ao próprio processo de interiorização e expansão que a universidade vivencia. Portanto, busca o *"preenchimento de vagas ociosas"* e a *"diminuição da evasão universitária"*. A União se manifestou pela manutenção da política, igualmente ressaltando a autonomia da instituição e que sua suspensão prejudicaria os discentes. Em contrapartida, o MPF se manifestou defendendo a manutenção da sentença, destacando a *"desproporcionalidade da distinção promovida pelas bonificações travestidas de medidas afirmativas"*. Ademais, o MPF chama atenção de que o ENEM e o SISU são seleções de âmbito nacional, ou seja, apresenta *"como objetivo possibilitar que todos os estudantes do país tenham acesso às universidades públicas, ainda que distantes dos seus locais de residência"*.

Em segunda instância, o TRF2 compreendeu a educação como direito fundamental, necessária para garantia de condições dignas e para *"emancipação pessoal"*, possibilitando qualificação e aperfeiçoamento. Resgata o dever de concretização da igualdade material e de condições de acesso à educação, considerando as desigualdades concretas e buscando enfrentá-las, inclusive sendo necessário *"normas desiguais para fins de promoverem a igualdade fática"*, incluindo a *"flexibilização do rigor do mérito"*, assentado na ADPF nº 186 e na ADC nº 41.

Apesar disso, decidiu que exclusivamente o local de residência e conclusão do ensino médio não enseja desigualdades regionais, de tal forma que os próprios municípios do estado do Rio de Janeiro apresentam índice de desenvolvimento humano (IDH) superior, enfatizando que *"não há substrato histórico e social relacionado às desigualdades regionais sobre os residentes de tais localidades"*. Portanto, reforça que é necessário observar *"razoável critério de diferenciação"*, considerando as condições concretas de desigualdades. Além disso, enfatiza que a política instituída não observa os critérios estabelecidos na ADPF nº 186, que fixa a

necessidade dos programas serem temporários (BRASIL, TRF2, AC 0003595-76.2016.4.02.5101, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Couto Castro, julgado em 30 de abril de 2019).

No caso da UFRJ, a instituição havia estabelecido reserva de 20% das vagas para os candidatos que tenham "*cursado integralmente o ensino médio em estabelecimentos da rede pública vinculados às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e da Fundação de Apoio à Escola Técnica, do Estado do Rio de Janeiro*", igualmente fixando um critério territorial. Em seus fundamentos, alega que busca garantir a valorização da rede de ensino do Rio e promover a diversidade do corpo discente. A suspensão da política havia sido determinada no julgamento da ação civil pública ajuizada pelo MPF, tendo a primeira instância igualmente compreendido que a CRFB/88 veda "*preconceitos de origem*" e "*distinção entre brasileiros*".

Em segunda instância, o TRF2 mantém a suspensão da política, compreendendo que a garantia de igualdade de condições deve observar adequado "*fator de discriminação*", ou seja, ter relação razoável com as condições concretas de desigualdade e as finalidades a serem alcançadas. Para tanto, chama atenção que outros estados apresentam IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) semelhante ou inferior ao do Rio de Janeiro e que a instituição universitária está vinculada ao âmbito federal, portanto não constitui sua finalidade a valorização de determinada rede estadual em detrimento de outras. Em razão disso, a apelação foi igualmente desprovida (BRASIL, TRF2, AC 0022203-35.2010.4.02.5101, 7ª TURMA, Rel. Edna Carvalho Kleemann, julgado em 26 de julho de 2017).

3.3.2 A judicialização das cotas reservadas para candidatos que concluíram integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012, art. 1º)

A judicialização da cota social destinada aos egressos da rede pública representa catorze (14) decisões, abrangendo 52% dos casos. Portanto, configura o fundamento majoritário dos litígios envolvendo a implementação da Lei de Cotas, abrangendo mais da metade dos casos.

A Lei nº 12.711/2012 reserva 50% das vagas para aqueles que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas (art. 1º), inclusive destinando para eles as vagas remanescentes das demais sub-cotas (art. 3º, parágrafo único), expressamente vedando que candidatos que tenham cursado o ensino médio em escolas particulares, em qualquer momento, concorra às vagas reservadas (Decreto nº 7.824/2012, art. 4º, parágrafo único). São seis (6) acórdãos proferidos em sede de agravos de instrumento e oito (8) recursos de apelação, integralmente julgados entre 2014 e 2018. Os agravos de instrumento foram majoritariamente ajuizados pelas próprias instituições universitárias contra decisões que deferiram o pedido de antecipação dos efeitos da tutela⁸⁷, denotando que os juízes a quo tendem a conceder liminar favoravelmente ao pedido dos candidatos às cotas sociais.

No cerne das demandas dos candidatos, estão dois argumentos: (I) interpretação extensiva com intuito de incluir os discentes bolsistas; (II) flexibilização do critério “*integralmente*” em escolas públicas, com o intuito de incluir os discentes que estudaram parcialmente na rede privada. Por exemplo, no Processo nº 0002938-48.2015.4.02.0000, a universidade indeferiu a matrícula de candidato que cursou o último ano na Escola de Educação Básica e Profissional Fundação Bradesco, tendo o juízo a quo deferido a concessão da liminar. Em sua fundamentação, a primeira instância decide que escola tem como objetivo “*proporcionar ensino gratuito a alunos oriundos das regiões carentes e de estimular sua profissionalização*”, “*realizando suas atividades sem cobrança de mensalidades*”, o que “*lhes conferem a equiparação à escola pública*” (BRASIL, TRF2, AG 0002938-48.2015.4.02.0000, Rel. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, julgado em 14 de dezembro de 2015).

As universidades argumentam que: (I) a concessão da tutela antecipada viola a autonomia universitária, as diretrizes da Lei de Cotas e as regras do edital; (II) confere tratamento anti-isonômico aos candidatos, visto que beneficia discentes que não se enquadram nos critérios da legislação. As decisões em segunda instância são integralmente

⁸⁷ É este o caso do julgamento de quatro (4) das seis (6) ações julgadas em segunda instância.

desfavoráveis aos candidatos, chamando atenção que: (I) o próprio decreto que regulamenta a matéria veda que discentes que tenham cursado qualquer dos anos na rede privada ingressem através da política (Decreto nº 7.824/2012, art. 4º, parágrafo único); (II) os critérios estão presentes nos editais dos vestibulares, vinculando as gestões e os candidatos em razão princípio da vinculação ao instrumento convocatório; (III) viola a isonomia.

A centralidade do edital como “*lei do concurso*” é enfatizada pelo conjunto das decisões, que compreendem que não cabe ao Poder Judiciário modificar as diretrizes e literalidade da legislação federal, nem intervir nos critérios de conveniência e oportunidade da Administração. Chamam atenção de que a cota social decorre do reconhecimento da desigualdade do ensino entre as escolas públicas e privadas, não da vulnerabilidade socioeconômica. A violação à isonomia decorre de outros candidatos que se enquadram nestas condições não puderam se candidatar às vagas reservadas. Em razão disso, em segunda instância, o conjunto das liminares concedidas foram afastadas, julgando os agravos de instrumento favoravelmente às universidades. Em contrapartida, os dois agravos ajuizados pelos candidatos foram desprovidos pelo TRF2. Nesse sentido,

A impetrante, ora agravada, por ter cursado o terceiro ano do ensino médio em escola da rede particular de ensino, ainda que custeado através de bolsa integral de estudos, não preenche o requisito. Coloca em risco os alicerces da ação afirmativa, já que a impetrante teve condições de ensino presumidamente melhores (BRASIL, TRF2, AG 0003285-13.2017.4.02.0000, 5ª Turma, Rel. Júlio Emílio Abranches Mansur, julgado em 27 de junho de 2027).

Sendo vedado a candidatos que em algum momento tenham cursado o ensino médio em estabelecimento privado, ainda que com bolsa de estudos (BRASIL, TRF2, AG 0002465-28.2016.4.02.0000, Rel. Salete Macalóz, julgado em 08 de julho de 2016).

Só cursou escola pública no último ano do ensino médio, quando a lei estabelece que se curse integralmente (BRASIL, TRF2, AG 0003861-69.2018.4.02.0000, Rel. Guilherme Camon Nogueira da Gama, julgado em 25 de junho de 2018).

No julgamento dos recursos de apelação, foram identificados oito (8) julgados. Diferente do ajuizamento do agravo de instrumento,

majoritariamente foram interpostas pelos candidatos⁸⁸. No cerne dos recursos interpostos pelos candidatos, se reafirma duas demandas mobilizadas nos agravos de instrumento: (I) interpretação extensiva visando abarcar os discentes bolsistas; (II) flexibilização do requisito de ter cursado integralmente o ensino médio nestes estabelecimentos de ensino. Além destes, somam-se três novas demandas: (III) dispensar a exigência da própria conclusão do ensino médio; (IV) flexibilizar os prazos estabelecidos pelas gestões universitárias para apresentação da documentação comprobatória; (V) possibilitar que os candidatos que tiveram sua matrícula indeferida para o sistema de cotas sejam incluídos na listagem da ampla concorrência.

Na demanda buscando a flexibilização do prazo, o candidato interpôs apelação argumentando que não pôde comparecer na data estabelecida no edital em razão de problemas de saúde. Nos pedidos, requereu a abertura de prazo adicional para que apresente os documentos necessários à comprovação da condição de egresso da rede pública (Processo nº 0011771-49.2013.4.02.5101). O debate sobre a possibilidade de inclusão na listagem da ampla concorrência decorre de apelação interposta pela instituição universitária contra a concessão de mandado de segurança. No caso, o discente alegou que o edital não era claro quanto à impossibilidade de concorrer ao sistema de cotas e à ampla concorrência em concomitância, tendo obtido pontuação inferior à necessária para a reserva de vagas, mas que lhe possibilitaria ingressar pela ampla concorrência (Processo nº 0049823-41.2018.4.02.5101).

O segundo recurso interposto por universidade é importante pois, apesar de discutir a possibilidade de ingresso de discente que cursou parcialmente o ensino médio na rede privada, trata-se de estudante que já estava cursando o terceiro período da graduação, portanto posterior à matrícula (Processo nº 0118228-66.2017.4.02.5101). Em ambos os casos, as universidades interpõe o recurso contra a concessão de mandado de segurança em primeira instância, tendo sido ambas as apelações providas pelo TRF2. Em contrapartida, o conjunto de apelações interpostas pelos

⁸⁸ É este o caso do julgamento de (seis (6) das oito (8)) ações julgadas em segunda instância.

candidatos foram integralmente indeferidas. No cerne da fundamentação do TRF2, assenta-se cinco argumentos centrais: (I) o critério “*escola pública*” não admite interpretações extensivas para abarcar os estabelecimentos privados, independente dos candidatos terem cursado apenas parcialmente o ensino médio nesta rede ou tenham sido bolsistas. Nesse sentido,

É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no sentido de que “as normas que regulam o sistema de reserva de vagas e impõem como critério a realização do ensino fundamental e médio exclusivamente em escola pública não podem ser interpretadas extensivamente para abarcar instituições de ensino particulares [...] condição de bolsista, não foi prejudicado pela baixa qualidade do ensino das escolas públicas de nível médio e fundamental” (BRASIL, TRF2, AC 0095835-84.2016.4.02.5101, 8ª TURMA, Rel. Vera Lúcia Lima, julgado em 26 de novembro de 2019).

O fato de o estudo ser gratuito, em qualquer outro tipo de instituição que não seja pública, não justifica a pretensão de equivalência, na medida em que a ação afirmativa em comento decorre do desnível de qualidade entre o ensino ministrado em escolas públicas e particulares e não da situação econômica dos alunos. (BRASIL, TRF2, AC 0118228-66.2017.4.02.5101, 7ª TURMA, Rel. Luiz Paulo da Silva Araujo Filho, julgado em 21 de fevereiro de 2018).

No entanto, não se pode perder de vista que o sistema de cotas sociais que beneficia candidatos oriundos de escola pública constitui exceção, sendo certo que as normas excepcionais interpretam-se restritivamente (BRASIL, TRF2, AC 0502525-98.2015.4.02.5101, 6ª TURMA, Rel. Salete Macalóz, julgado em 18 de novembro de 2015).

Ademais, (II) para concorrer ao ensino superior, não é possível equiparar a certificação de aprovação no ENEM à conclusão do ensino médio, ressaltando que é necessário preencher ambos os requisitos da LDB (aprovação em processo seletivo e conclusão do ensino médio)⁸⁹; (III) sobre a possibilidade de concorrência concomitante ao sistema de cotas e à ampla concorrência, enfatiza a omissão legislativa na regulação da matéria, cabendo a própria universidade no exercício de sua autonomia. Em razão disso, reforça-se a importância do edital, garantindo a transparência e vinculando todas as partes envolvidas. Em decorrência do

⁸⁹ Instituída através da Lei nº 9.394/1996, seu artigo 44º, inciso II, estabelece que os cursos de graduação estão abertos a todos os discentes que “*tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo*”.

princípio da vinculação ao instrumento convocatório, defere a apelação em desfavor do candidato, compreendendo a impossibilidade de concorrência simultânea. Nesse sentido,

O candidato aceita e adere às cláusulas do edital, não sendo possível, posteriormente, insurgir-se contra quaisquer de suas regras, salvo em caso de manifesta ilegalidade. (BRASIL, TRF2, AC 0049823-41.2018.4.02.5101, 7ª TURMA, Rel. Reis Friede, julgado em 24 de janeiro de 2019).

Tendo em vista que não impugnou o edital, inadmissível, depois de aprovado no certame, questionar seu conteúdo (BRASIL, TRF2, AC 0118228-66.2017.4.02.5101, Rel. Luiz Paulo da Silva Araujo Filho, julgado em 21 de fevereiro de 2018).

Ora, nenhum dos diplomas legislativos anteriormente descritos trazem qualquer previsão no sentido de que o estudante que estiver concorrendo pela sistemática de vagas reservadas e que não tiver alcançado pontuação suficiente para tal tenha direito subjetivo à vaga destinada à ampla concorrência. Ressalte-se, também, que o edital do certame excluiu das vagas de ampla concorrência os candidatos optantes pela reserva de vagas [...] Ora, como é cediço, o edital é a regra interna do certame, pelo que os candidatos regularmente inscritos aquiesceram com suas normas (BRASIL, TRF2, AC 0502525-98.2015.4.02.5101, Rel. Salete Maccalóz, julgado em 18 de novembro de 2015).

Logo, a inclusão do candidato na listagem da ampla concorrência importaria violar a legalidade do processo seletivo, conferindo tratamento anti-isonômico aos demais candidatos que se encontravam na mesma condição. No mesmo sentido, enfatizando a centralidade das regras editalícias como “*lei do concurso*”, compreende que decorre da autonomia universitária o estabelecimento dos prazos para apresentação dos documentos, devendo ser garantida a publicidade deste ato. Como o edital previa desde o princípio o cronograma e admite que ele se faça representar por procurador, o TRF2 compreende que: (IV) não é possível flexibilizar os prazos previstos em edital, sob pena de violação do princípio da legalidade. Quanto ao cancelamento da matrícula de discente que já estava cursando o ensino superior (terceiro período da graduação), assenta: (V) a necessidade de garantia de contraditório e ampla defesa em âmbito administrativo, visando possibilitar que o discente sane os vícios antes de ter a matrícula efetivamente cancelada. Nesse sentido, como a universidade convocou o discente para apresentação da documentação

visando corrigir a irregularidade, não verifica a violação do direito à recurso, sendo deferida a apelação interposta pela universidade.

3.3.3 A judicialização das sub-cotas reservadas para candidatos com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita (Lei nº 12.711/2012, art. 1º, parágrafo único)

A Lei de Cotas estabelece que no mínimo 50% das vagas destinadas para os egressos da rede pública (cota social) devem ser destinadas aqueles que apresentem renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita (Lei nº 12.711/2012, art. 1º, parágrafo único). A Portaria Normativa nº 18/2012 apresenta uma seção específica para tratar das formas de comprovação "*Da Condição de Renda*", discriminando como deve ser calculado⁹⁰, quais os tipos de rendimentos devem ser considerados e os que estão excluídos da aferição, bem como referente a quais meses.

Da análise, foram identificadas duas (2) decisões referente à judicialização da comprovação da condição de renda, ambas ajuizadas por candidatos contra decisões de primeira instância desfavoráveis à matrícula. Apesar de versarem sobre a sub-cota com recorte de renda, elas diferem quanto ao mérito da disputa: enquanto o primeiro caso discute diretamente o cálculo, buscando impugnar a decisão da universidade que auferiu rendimentos superiores ao estabelecido pela legislação, o segundo versa sobre a não apresentação do formulário de comprovação de renda no prazo estabelecido no edital.

No primeiro caso, o candidato foi aprovado para o curso de Odontologia, tendo a universidade auferido que sua renda familiar per capita ultrapassa 1,5 salários mínimos. Ainda em âmbito administrativo, teve o direito à recurso devidamente garantido, sendo igualmente indeferida sua matrícula. Recorrendo à justiça federal, o candidato pleiteou a concessão de pedido de liminar em sede do mandado de segurança, a qual foi denegada por compreender que a demanda não poderia ser

⁹⁰ Nos termos do art. 7º da Portaria nº 18/2012, inicialmente calcula-se os rendimentos brutos referentes aos três meses anteriores à seleção, posteriormente realiza-se a média mensal desses rendimentos e divide-se pelo número de pessoas do núcleo familiar do candidato.

decidida em cognição sumária, sob pena de "*relativização dos critérios objetivos*". Em razão deste indeferimento, o candidato ajuizou agravo de instrumento. Pela leitura da ementa, relatório e voto do relator, não é possível identificar as contrarrazões apresentadas pela universidade, todavia o Ministério Público Federal se manifestou pela manutenção da sentença.

No segundo caso, o candidato foi aprovado para o curso de Geologia, tendo tido a matrícula indeferida por não ter apresentado formulário comprovando a renda familiar per capita no prazo estabelecido. A partir dessa verificação, a instituição divulgou comunicado para que sanasse a pendência no prazo de vinte e quatro horas, visando regularizar a situação do conjunto de candidatos que deixaram de apresentar algum documento. No cerne do pedido estava a estipulação de um prazo maior para que apresentasse a documentação, o que foi negado em primeira instância ao julgar o mandado de segurança.

Em razão disso, impetrou apelação, tendo como cerne dois argumentos: (I) que a Lei de Cotas não exige a apresentação da documentação comprobatória de forma física, devendo ser admitido o envio exclusivamente on line; (II) que a exigência da impressão viola o princípio da razoabilidade, especialmente considerando sua condição de vulnerabilidade socioeconômica. Semelhante ao caso anterior, o Ministério Público Federal se manifestou pelo desprovimento da apelação. Em sede de contrarrazões, a gestão universitária sustentou que o conjunto das exigências e prazos eram previstos desde a publicação do edital, sendo de conhecimento e vinculando o conjunto dos candidatos.

Em segunda instância, o TRF2 manteve o desprovimento das demandas do candidato, precipuamente em razão do princípio da vinculação ao edital, compreendido como forma de garantia da isonomia, concluindo-se que a inscrição pressupõe a aquiescência com seus termos. Ressalta-se que a decisão sobre os procedimentos decorrem da própria discricionariedade da administração pública, cabendo ao judiciário exclusivamente a análise da legalidade. Como assenta, "*é fato que a impetrante, ao se inscrever naquela universidade, concordou expressamente com os termos do seu edital, [...] são escolhas técnicas do*

processo seletivo, logo não é possível ao Judiciário reexaminar" (BRASIL, TRF2, AC 0103011-85.2014.4.02.5101, 7ª TURMA, Rel. José Antonio Neiva, julgado em 21 de outubro de 2015).

3.3.4 A judicialização das sub-cotas reservadas para pessoas com deficiência (Lei nº 12.711/2012, art. 3º)

A reserva de vagas destinada a pessoas com deficiência não era prevista na redação original da Lei de Cotas, tendo sido posteriormente incluída com a aprovação da Lei nº 13.409/2016. A legislação em si é omissa quanto à verificação das condições de beneficiário, o que permanece no Decreto nº 9.034/2017. Com a edição da Portaria Normativa nº 9/2017, o Ministério da Educação buscou estabelecer esses critérios, determinando que os candidatos apresentem "*laudo médico atestando a espécie e o grau da deficiência*", onde deve estar discriminado o código correspondente da Classificação Internacional da Doença - CID (Portaria Normativa 18/2012, art. 8º-B).

Na pesquisa realizada, foi localizada uma (1) decisão referente a implementação da política de ações afirmativas para as pessoas com deficiência, proferida apenas dois anos após o início da obrigatoriedade de sua execução. Trata-se do Processo nº 0007773-74.2018.4.02.0000, que é um agravo de instrumento interposto pela universidade contra decisão que determinou a matrícula de candidata aprovada para o curso de Medicina, mas que teve seu ingresso indeferido em razão de decisão da Comissão Multidisciplinar de Avaliação de PCD. No cerne, a instituição universitária argumenta que as documentações apresentadas "*não foram suficientes para comprovar a condição de deficiência física*". São os critérios estabelecidos no art. 4º do Decreto nº 3.298/1999, abrangendo "*alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física*". Em primeira instância, a Justiça Federal determinou a matrícula por considerar que esta definição não é exaustiva, compreendendo que ela não pode restringir a pessoa com deficiência física aquelas com condição "*externa ou aparente*". Portanto, com base exclusivamente numa interpretação

restritiva do dispositivo legal, é vedada a universidade indeferir o acesso de pessoas que se enquadrem em outras categorias de deficiência.

Segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp nº 1.307.150/DF, a decisão de segunda instância igualmente compreendeu que tem direito à estas vagas reservadas não apenas aqueles candidatos que apresentem "*deficiência física ostensiva*" ou "*externa ou aparente*", mas também aqueles que sofrem "*limitações resultantes da doença*" (BRASIL, TRF2, AC 0007773-74.2018.4.02.0000, 7ª TURMA, Rel. Flavio Oliveira Lucas, julgado em 03 de outubro de 2018). Com esta compreensão, o TRF2 negou provimento ao agravo de instrumento, mantendo a decisão de primeira instância e a matrícula do candidato, visto que o laudo médico atesta que, em razão da ausência do rim direito, a candidato realizou procedimento de "*controle urológico*" ao longo da vida, o que lhe ocasionou limitações de saúde.

3.3.5 A judicialização das sub-cotas reservadas para candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas (Lei nº 12.711/2012, art. 3º)

A judicialização da sub-cota destinada para as pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas constitui a segunda maior causa de judicialização da Lei de Cotas, abrangendo dez (10) decisões discutindo a política com recorte étnico-racial (34% dos casos). A legislação federal e seu decreto regulamentador são omissos quanto à verificação das condições de beneficiário, reafirmando-se a autodeclaração como mecanismo de identificação dos seus sujeitos de direito (Lei nº 12.711/2012, art. 3º; Decreto nº 8.824/2012, art. 2º, inciso II). Inclusive, o decreto estabelece a competência do Ministério da Educação na edição dos atos complementares sobre a "*forma de apuração e comprovação da renda familiar bruta*" e a "*forma de comprovação da deficiência*" (Decreto nº 8.824/2012, art. 9º, inciso I e III), mas é omissa quanto aos procedimentos para de fiscalização e controle dos efetivo ingresso de pessoas pretas, pardas e indígenas no ensino superior público federal.

Em segunda instância, foram identificados seis (6) acórdãos em sede de julgamento de agravos de instrumento e quatro (4) apelações, proferidas entre os anos de 2016 e 2019. Elas são responsáveis por 55% das decisões proferidas entre 2018 e 2019, onde se observa um aumento do número de ações julgadas pelo TRF2 (quase o dobro se comparado aos cinco anos anteriores). Em sede de agravo de instrumento, diversamente do observado na judicialização das cotas sociais para egressos do ensino médio público, os recursos foram majoritariamente interpostos pelos candidatos contra decisões em primeira instância que indeferiram a concessão de liminar⁹¹.

Logo, as decisões em primeira instância majoritariamente preservam o parecer das comissões de heteroidentificação implementadas pelas gestões universitárias. No cerne das demandas apresentadas pelos candidatos, que buscam a concessão da tutela antecipada, apresentam-se os seguintes argumentos: (I) pedido de flexibilização do prazo para entrevista junto às gestões universitárias; (II) questionamento da decisão de mérito das comissões de heteroidentificação/aferição, reafirmando sua autodeclaração como pessoa parda. O conjunto dos candidatos ressaltam que: (I) a Lei de Cotas estabelece exclusivamente a autodeclaração como procedimento de identificação dos seus sujeitos de direito, se assemelhando ao estabelecido no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010, art. 1º, parágrafo único, inciso IV) e aos censos do IBGE, portanto alegando não ser legítima a instituição de procedimentos complementares, criando “*mais critérios que a lei*” (BRASIL, TRF2, AG 0011339-65.2017.4.02.0000, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, julgado em 14 março de 2018) ; (II) questionam a ausência de motivação dos pareceres.

A identificação das pessoas autodeclaradas pardas configura a maior causa dos recursos que buscam questionar a decisão de mérito das comissões de heteroidentificação, mobilizando a ascendência ou documentos específicos para fundamentar sua autodeclaração. Por exemplo, o candidato explica que “*é filho de mãe parda e de pai pardo, o*

⁹¹ Cinco (5) das seis (6) ações identificadas.

que justifica a sua autodeclaração no sentido de se declarar da cor parda” ou “certidões de nascimento de seu pai e de sua mãe, que indicam que eles são respectivamente “pardo” e “morena” (BRASIL, TRF2, AG 0011339-65.2017.4.02.0000, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, julgado em 14 março de 2018; (BRASIL, TRF2, AG 0003001-68.2018.4.02.0000, 5ª TURMA, Rel. Alcides Martins, julgado em 13 de novembro de 2018).

Analisando o relatório dos acórdão, é possível identificar que os pedidos liminares foram indeferidos em primeira instância com base em dois argumentos: (I) o fato da autodeclaração não possuir presunção absoluta, podendo ser afastada nos casos de falsidade (Lei nº 12.990/2014, art. 2º, parágrafo único); (II) os fundamentos mobilizados pelos candidatos, como “*ancestralidade*” ou “*consanguinidade*”, não consistem nos critérios estabelecidos no edital para identificação do sujeito de direito, que é baseado na verificação no fenótipo. Em segunda instância, o TRF2 decidiu pelo provimento exclusivamente do recurso interposto pela universidade, indeferindo as demandas apresentadas pelo conjunto dos candidatos e mantendo a decisão do juízo a quo.

Em primeira instância, mantêm-se as decisões proferidas pelas comissões de heteroidentificação, reconhecendo a legalidade e legitimidade dos procedimentos, utilizando como parâmetro as regras que regulamentam a matéria nos concursos públicos federais. Em segunda instância, o TRF2 mobiliza os seguintes argumentos: (I) impossibilidade de flexibilização dos prazos para entrevista pela comissão. Mesmo considerando a condição de vulnerabilidade socioeconômica ou a distância e custo de deslocamento entre o local de residência e a universidade, compreende-se que o cronograma é previamente estabelecido e publicizado nos editais; (II) a legitimidade da adoção de procedimentos de heteroidentificação em razão do julgamento da ADC nº 41 e da Resolução nº 41/2016 editada pelo CNMP, afastando o argumento de ilegalidade; (III) impossibilidade de adentrar no mérito do ato administrativo em sede de análise liminar. Nesse sentido,

A Suprema Corte já se pronunciou no sentido de que a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. A deliberação da Comissão de Verificação foi unânime, inclusive em sede recursal, em considerar a aluna inapta para concorrer ao sistema de cotas raciais após a entrevista pessoal, descabendo na espécie a substituição dos critérios utilizados pela banca avaliadora para indeferimento (BRASIL, TRF2, AG 0003608-81.2018.4.02.0000, 7ª TURMA, julgado em 28 de novembro de 2018).

O candidato tinha ciência de que, além da apresentação da autodeclaração de cor/etnia, seria submetido à entrevista. Ao contrário do que afirma, a referida Junta não foi criada à revelia do ordenamento jurídico mas por força da Recomendação 41/2016, do CNMP. Diante da complexidade do caso, estabelecer o contraditório é medida salutar. Permitir a matrícula nessa fase processual é mover a máquina pública, gastando-se tempo e dinheiro, sob o risco de um futuro provimento desfavorável, em caráter definitivo e isso não é razoável (BRASIL, TRF2, AG 0011339-65.2017.4.02.0000, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, julgado em 14 março de 2018).

Em sede de julgamento de recursos de apelação, foram identificadas quatro (4) decisões proferidas pelo TRF2 entre 2018 e 2019. Três destes interpostos pelos candidatos e um pela instituição universitária, expressando que as sentenças de mérito em primeira instância têm sido majoritariamente desfavoráveis aos candidatos. No cerne das apelações interpostas pelos candidatos está justamente a demanda de reconhecimento da sua autodeclaração como pardo, argumentando que: (I) a Lei de Cotas estabelece exclusivamente a autodeclaração, não prevendo mecanismos subsidiários de fiscalização; (II) os próprios editais não trazem esta previsão, portanto sustentam a ilegalidade dos procedimentos; (III) criticam a utilização do critério do fenótipo, reivindicando a ascendência, documentos públicos onde consta a especificação da cor e laudos médicos. Por exemplo, o candidato sustenta que,

A sua etnia parda foi atestada por laudo emitido por médico dermatologista. [...] os critérios fenotípicos não se referem apenas às ""características visíveis de um indivíduo, mas também envolvem características microscópicas e de natureza bioquímica, que necessitam de testes especiais para a sua identificação, como uma correta anamnese realizada por um profissional perito, como um médico dermatologista ou biomédico (BRASIL, TRF2, AC 0184689-17.2017.4.02.5102, 5ª TURMA, Rel. Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, julgado em 10 de abril de 2018).

que não há dúvida quanto à autodeclaração, tendo em vista que o autor é filho de pai negro e mãe branca (BRASIL, TRF2, AC 0005335-

10.2018.4.02.5001, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Couto de Castro, julgado em 05 de junho de 2019).

Ressaltou que não há um critério objetivo e científico que determine a etnia de uma pessoa, de forma que se declarou como pardo por ter ascendentes negros/mulatos (BRASIL, TRF2, AC 0179658-19.2017.4.02.5101, 8ª TURMA, Rel. Guilherme Diefenthaler, julgado em 31 de maio de 2019).

O impetrante/apelante baseou suas alegações na ancestralidade e consanguinidade para fundamentar seu direito às vagas reservadas (BRASIL, TRF2, AC 0028682-09.2017.4.02.5001, 6ª TURMA, Rel. Poul Erik Dyrland, julgado em 23 de janeiro de 2019).

Ademais, argumentam (IV) ausência de objetividade e transparência nos critérios utilizados pelas bancas, como a exigência de apresentação de histórico de discriminação racial, questionando a falta de caráter técnico; (V) ausência de motivação dos pareceres de indeferimento das matrículas ou dos recursos interpostos em âmbito administrativo, bem como da sua devida publicidade; (VI) em um dos casos, o candidato questiona a realização da heteroidentificação apenas posteriormente à matrícula, em um momento em que a graduação já estava em curso, alegando que não teve o direito ao contraditório observado no transcurso do processo administrativo.

Na única apelação interposta pela instituição universitária, visando reformar a sentença que determinou a matrícula de candidato que se autodeclarou pardo, observa-se que o juízo a quo afastou o ato administrativo fundamentando que o direito ao contraditório não foi respeitado. No caso, o candidato teve que realizar o recurso no momento imediatamente posterior à entrevista, sendo-lhe vedado que consultasse seus responsáveis ou advogados. Em primeira instância, foi concedida tutela antecipada e a sentença foi favorável à demanda (Processo nº 0005335-10.2018.4.02.5001).

O Ministério Público Federal se manifestou pelo desprovimento do conjunto de apelações, incluindo aquela interposta pela instituição universitária. Igualmente, as universidades apresentaram contrarrazões a todos os recursos interpostos pelos candidatos. Em segunda instância, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região deliberou pelo indeferimento do conjunto de apelações, portanto majoritariamente em desfavor dos candidatos e pela manutenção das sentenças proferidas em primeira

instância, que preservam os pareceres das comissões de heteroidentificação.

Em sua fundamentação, argumenta: (I) o princípio da vinculação ao edital / instrumento convocatório. Ou seja, a previsão do procedimento de heteroidentificação estar previsto nos editais é fundamental, afastando os argumentos de ilegalidade e vinculando tanto a administração quanto os candidatos; (II) a legitimidade dos procedimentos subsidiários de verificação das condições de beneficiário às sub-cotas étnico-raciais, com base no julgamento da ADC nº 41; (III) os editais estabelecem que utilizam o critério fenotípico, logo se afasta a possibilidade de reivindicar a ascendência ou documentos; (IV) observância do princípio do contraditório e da ampla defesa, que deve ser garantido através do direito à recurso no âmbito da própria administração pública; (V) afasta a possibilidade do Poder Judiciário adentrar no mérito da decisão administrativa (como quais critérios utilizar para identificação do sujeito de direito). Nesse sentido,

Não era necessário o edital tecer minúcias de como se realizaria a verificação social do critério identitário; [...] o critério utilizado pela Comissão de Verificação Étnico-Racial não está além daqueles previstos na legislação. O edital do certame previu que a autodeclaração seria confirmada por uma banca julgadora segundo o critério do fenótipo (BRASIL, TRF2, AC 0005335-10.2018.4.02.5001, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Couto de Castro, julgado em 05 de junho de 2019).

Uma vez que foram respeitadas as previsões editalícias, e, que, o procedimento de heteroidentificação é constitucional e não foi verificada nenhuma afronta à dignidade da pessoa humana, à garantia ao contraditório e à ampla defesa do apelante, resta ausente, na espécie, a suposta ilegalidade. Verifico que nesses casos, tais alegações não são definidoras de direitos para que o candidato possa figurar nas vagas reservadas, pois uma vez que o sistema de cotas visa reparar e compensar a discriminação social, real ou hipotética, sofrida pelo afrodescendente, imprescindível que ostente o fenótipo negro ou pardo. De modo que se não o possui, não é discriminado, e, portanto, não tem direito à prerrogativa concorrencial (BRASIL, TRF2, AC 0028682-09.2017.4.02.5001, 6ª TURMA, Rel. Poul Erik Dyrland, julgado em 23 de janeiro de 2019).

Na apelação interposta pela universidade, igualmente julgada improcedente pelo TRF2 para manter a sentença que determinou a matrícula do candidato, o judiciário reconheceu a ilegalidade do procedimento adotado pela comissão de heteroidentificação. Trata-se do

Processo nº 0005335-10.2018.4.02.5001, no qual o juízo a quo e a Sexta Turma do TRF2 compreendem como inadmissível condicionar a verificação da condição de beneficiário à episódios de discriminação que o candidato já tenha sofrido, visto que avaliação deveria ser sobre o fenótipo. É interessante observar que, em contrapartida, a Quinta Turma julgou improcedente a apelação interposta pelo candidato contra indeferimento de sua matrícula, cujo cerne era a comissão de heteroidentificação ter realizado entrevista onde se perguntava sobre episódios de discriminação. Em segunda instância, compreende que o “*determinante*” foi a avaliação fenotípica. Nesse sentido,

Contudo, a ilegalidade da conduta da Universidade existe na medida em que a Comissão extrapolou os limites legais quanto à aferição da veracidade da autodeclaração, ao condicioná-la a episódios de discriminação. De fato, como bem entendeu a sentença, à fl. 465, “[...] a Comissão acabou por criar parâmetro não previsto na norma que regula o certame. Ou seja, além de cursar o ensino médio integralmente em escola pública e ser negro (preto, pardo ou índio) – requisitos estes expressamente previstos na legislação que rege o processo seletivo do SISU –, o candidato deve, necessariamente- segundo a Comissão, - ter sofrido discriminação racial, sob pena de não ter direito à vaga” (BRASIL, TRF2, AC 0005335-10.2018.4.02.5001, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Couto de Castro, julgado em 05 de junho de 2019)..

Importante destacar que, ainda de acordo com a referida justificativa, as respostas ao questionário realizado - momento em que se indaga ao candidato se já teria sofrido discriminação racial - visam apenas a auxiliar a análise a ser efetivada pela comissão de aferição de cor/etnia, especialmente quando, fenotipicamente, o candidato não se enquadra na cor por ele autodeclarada, não funcionando, portanto, como instrumento determinante (BRASIL, TRF2, AC 0184689-17.2017.4.02.5102, 5ª TURMA, Rel. Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, julgado em 10 de abril de 2018).

Ademais, além da ilegalidade de vinculação aos casos de discriminação, também declara a inadequação do ato administrativo que prevê a interposição de recurso, visto que impossibilitou que o candidato acessasse os responsáveis e advogados. No caso, o acórdão entende que deveria ser realizado novo procedimento de heteroidentificação pela administração pública ao invés de determinação da matrícula do candidato como ocorreu em primeira instância. Apesar disso, o TRF2 manteve a sentença que deferiu o ingresso no curso de graduação, compreendendo que é o razoável visto que o candidato já havia cursado dois períodos da graduação em razão da concessão de liminar. Nesse sentido,

De todo modo, o autor obteve a matrícula pretendida em razão de decisão liminar, em 08/03/2018 e, pelo tempo decorrido, já cursou o primeiro ano do curso universitário e está na metade do segundo. Sob o ponto de vista prático, o autor foi matriculado há mais de um ano e reverter essa situação não traria qualquer benefício a quem quer que seja. Assim, a situação fática resta consolidada no tempo, e deve ser preservada em prol da segurança jurídica, até porque nem a necessidade profilática de exemplificação se aplica à hipótese, mormente quando o órgão responsável pela fiscalização, o MPF, opina favoravelmente ao candidato (BRASIL, TRF2, AC 0005335-10.2018.4.02.5001, 6ª TURMA, Rel. Guilherme Couto de Castro, julgado em 05 de junho de 2019).

CONCLUSÃO

Nossos sonhos e projetos para o Brasil e para a humanidade são da ordem de grandeza dos séculos de opressão que queremos destruir e do futuro de justiça e igualdade que já estamos construindo por meio de nossas lutas (Comissão de Juristas Negros, 2021).

A aprovação e implementação do sistema de reserva de vagas nas universidades públicas decorre da permanência das lutas políticas e dos tensionamentos protagonizados pelo movimento negro no país. Longe de representarem consensos coletivos ou dissensos superados, essas mobilizações e formas de resistência provocam disputas ainda em curso no país, denunciando a inviabilidade de qualquer projeto democrático que não tenha o enfrentamento ao racismo no cerne. Elas representam o confronto com ideologias fundadoras da identidade nacional, que oficialmente negou a existência de conflitos e discriminação contra a população negra e indígena.

Denunciado como farsa, o desmantelamento do mito da democracia racial e a denúncia das desigualdades raciais consistiram em dois dos seus principais enfrentamentos, dimensionando a marginalização reservada naturalmente para determinados grupos. Longe de representarem exclusivamente resquícios de outros momentos políticos e econômicos, o racismo cumpre funções fundamentais nos processos de competitividade no desenvolvimento capitalista. Em especial, o déficit e a ausência de acesso equânime à educação consiste em um elemento fundamental para seu imobilismo social, impactando sua inserção ocupacional, os rendimentos auferidos e a progressão no mercado de trabalho.

Longe de se restringir a reivindicação da democratização do acesso, esse conjunto de mobilizações colocam em debate as próprias funções historicamente desempenhadas pelas universidades brasileiras. Demonstram como o “*confinamento racial do mundo acadêmico*” impacta as possibilidades de permanência e a trajetória acadêmica dos discentes, as agendas de pesquisas, os currículos e bibliografias dos cursos, a vivência do corpo docente, as formas que se lida ou silencia diante dos casos de racismo.

Apesar de vitórias importantes no processo constituinte, a redemocratização do país enuncia que as lutas por direitos não se encerravam na “*constituição cidadão*”, mas seriam indispensáveis para existência de políticas de proteção específica e focalizadas para os grupos que sofrem discriminação. A análise sobre uma década de implementação da Lei nº 12.711/2012, a chamada Lei de Cotas, é indissociável desse conjunto de tensionamentos, que expressam os diferentes interesses e correlação na aprovação da política no Congresso Nacional. Por um lado, a política de ações afirmativas representa uma conquista do seu conjunto de entidades e militantes, possibilitando transformações fundamentais para a democratização do acesso ao ensino superior e das funções historicamente desempenhadas pelas universidades no país. Por outro, expressa seus limites, bem como dimensiona as lutas que permanecem diante das oposições, ameaças e recuos na adoção de políticas promocionais e antidiscriminatórias.

Presente nas experiências pioneiras na adoção das ações afirmativas (programas específicos para população negra ou para egressos das escolas públicas), a declaração de constitucionalidade do recorte étnico-racial (ADPF nº 186) não foi suficiente para que o Legislativo Federal aprovasse cotas étnico-raciais. Aprovada apenas quatro meses após o histórico julgamento pelo STF, a Lei de Cotas estabelece cotas sociais destinadas para os candidatos que cursaram integralmente o ensino médio na rede pública de ensino, criando sub-cotas com base na condição de renda e na autodeclaração dos discentes enquanto pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

Inclusive, as vagas remanescentes destas sub-cotas são destinadas para a cota social, permanecendo as desigualdades raciais compreendidas como um tema a ser evitado ou epifenômeno das hierarquias socioeconômicas. Portanto, as lutas ensejadas pelo movimento negro possibilitaram a democratização do ensino superior não apenas para pretos, pardos e indígenas, mas beneficiaram múltiplos sujeitos de direito (incluindo a população branca), impactando a rede estadual, federal e privada. Além disso, ensejou transformações não apenas no acesso aos

cursos de graduação, mas também à pós-graduação e outras esferas (serviço público, estágios, publicidade, cargos políticos, etc.).

Não bastasse a imprescindibilidade dessas mobilizações para a aprovação, existência e implementação dessas políticas, o movimento negro permanece fundamental no monitoramento e avaliação de sua execução, visando que seu caráter democratizante seja efetivado. Ou seja, que as vagas não sejam exclusivamente ofertadas, mas sim efetivamente ocupadas pelo conjunto dos seus sujeitos de direito. Apesar deste ser dever das gestões universitárias, foram as mobilizações dos coletivos universitários de estudantes negros que evidenciaram as omissões institucionais no que tange a adequada verificação / aferição das condições de beneficiários da política.

Apesar da regulamentação do programa estabelecer os procedimentos de comprovação das demais sub-cotas (egressos da rede pública - certificado de conclusão, renda - avaliação socioeconômica, pessoa com deficiência - laudo médico), a legislação, o decreto e a portaria estabelecem exclusivamente a autodeclaração para identificação das pessoas pretas e pardas. A redação final da Lei de Cotas serviu para legitimar a postura das gestões universitárias de não realizarem a devida autotutela, inclusive desestimulando a implementação de procedimentos de heteroidentificação que vinham sendo implementados. Longe de configurar um mero esquecimento ou equívoco, denota como determinado direito positivado e o funcionamento das instituições pode contribuir para manutenção e reprodução da desigualdade racial no país.

Ao invés da omissão legislativa ensejar o aprimoramento da política pública com recorte étnico-racial, observa-se ela é utilizada como justificativa para o próprio Ministério da Educação e as gestões universitárias igualmente se omitirem, expressando como as “*resistências institucionais*” contribuem para os limites na implementação das políticas especificamente destinadas para população negra indígena. É interessante observar como se constrói múltiplos mecanismos para evitar enfrentar o racismo. Uma das expressões disso é que as proposições que tramitam no Congresso Nacional visando modificar a Lei de Cotas excluem justamente as pessoas pretas, pardas e indígenas como sujeito de direito

da política pública. Mesmo com a demonstração estatística da existência de disparidades étnico-raciais, desenvolvida em conjunto de pesquisas empíricas desde a década de oitenta, a tematização do racismo e a reivindicação por políticas de igualdade racial seguem sendo lido como “ameaçador” e “subversivo” por alguns setores, não se esgotando com o término do processo constituinte.

Com a aprovação do sistema de reserva de vagas para os candidatos aos cargos e empregos públicos federais, destinadas especificamente para pessoas pretas e pardas, ampliou os debates sobre a necessidade de procedimentos de controle. Com o julgamento da ADC nº 41, a legitimidade dos procedimentos de heteroidentificação é declarada, sendo igualmente os membros do Ministério Público Federal instados a realizarem o efetivo controle (CNMP, Recomendação nº 41/2016). Com sua regulamentação pela Administração Pública Federal (ON nº 3/2016 e PN nº4/2018), as suas normativas passaram a ser utilizadas como parâmetro para instituição dos mecanismos pelas universidades, que ampliaram sua adoção a partir de 2017.

Trajetória que reflete o debate em âmbito nacional, mas também os dissensos e disputas em cada unidade acadêmica, ocasionando diversidade nos procedimentos adotados. Como estabelece ações de controle do acesso a um bem escasso e fundamental para mobilidade social ascendente, a adoção das políticas de igualdade racial no ensino superior e a verificação das condições dos seus beneficiários é indissociável da judicialização dos programas de cotas étnico-raciais. Neste momento em que se completa uma década de adoção da Lei de Cotas nas universidades públicas federais, analisar esses processos judiciais é importante para compreender as disputas que ainda permanecem.

Foi este o objetivo geral desta dissertação. Para tanto, buscou compreender os argumentos apresentados pelos autores do recursos julgados pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região e a fundamentação das decisões colegiadas, buscando identificar as disputas e os desafios que permanecem após uma década de implementação da política. A pesquisa jurisprudencial na base do TRF2 foi realizada a partir de dois filtros, o ano da decisão e palavras-chave (Lei nº 12.711,

heteroidentificação e autodeclaração), abrangendo quarenta e uma (41) decisões sobre a judicialização do sistema de cotas para acesso aos cursos de graduação, buscando abranger a primeira década de execução da Lei nº 12.711/2012 pelas universidades federais localizadas nos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo (UFES, UNIRIO, UFRJ, UFF, UFRRJ)⁹². Para tanto, exclui-se: (I) os processos com duplicidade; (II) aqueles que tratavam de matéria estranha à política (como direito tributário e previdenciário); (III) abordavam a Lei nº 12.990/2016 ou as cotas para pessoas com deficiência para acesso aos cargos e empregos públicos; (IV) analisavam a implementação da Lei nº 12.711/2012 nos estabelecimentos de educação básica. Portanto, abrange os embargos de declaração, agravo de instrumento e apelação interpostos pelos candidatos ou pelas cinco instituições universitárias.

Majoritariamente (trinta e nove recursos) discutem demandas individuais, o que pode gerar tratamento fragmentário da Lei de Cotas, ocasionando decisões contraditórias que acabam fragilizando a política pública federal, inclusive pois não se aplicam para o conjunto de candidatos envolvidos em determinado certame. Por exemplo, a interpretação de que “*peçoas com deficiência*” abrange não apenas aquelas aparentes / físicas, mas também limitações decorrentes de doenças pode beneficiar outros candidatos nas mesmas condições, que poderiam ser contemplados caso o julgamento envolvesse a tutela coletiva, a partir da ação do Ministério Público Federal ou da Defensoria Pública da União.

Em contrapartida, as demandas de natureza coletiva abrangem apenas dois recursos, interpostos contra sentenças que suspenderam a implementação de ações afirmativas suplementares com base em um critério de inclusão territorial. Chama atenção que estas instituições universitárias (UFF e UFRJ), mesmo após a declaração de constitucionalidade da utilização do critério étnico-racial e da aprovação de sub-cotas destinadas para pretos, pardos e indígenas, implementem

⁹² Inicialmente, destaca-se que o conjunto destas instituições só passaram a adotar recorte étnico-racial a partir da obrigatoriedade de adoção da Lei de Cotas, o que expressa as resistências institucionais no reconhecimento das desigualdades enfrentadas pela população negra e indígena, privilegiando a destinação de ações com fundamento no tipo de estabelecimento de ensino (decorrente do desnível entre escolas públicas e privadas).

programas que beneficiam egressos da rede pública de determinados locais. Isso dimensiona as dificuldades no reconhecimento das desigualdades raciais, fazendo com que não apenas não implementem qualquer política específica para estes grupos até a aprovação da Lei de Cotas, como também passem a instituir programas complementares que privilegiam recortes sociais.

O TRF2 julgou improcedente ambas as apelações interpostas pela UFF e UFRJ, enfatizando a necessidade do critério diferenciador observar a razoabilidade. Apesar de chamar atenção para a necessidade de observar as desigualdades concretas, de flexibilizar o mérito e promover a igualdade material, inclusive citando os dados do IDH e do IDEB, as fundamentações possibilitam compreender como a Justiça Federal interpreta as próprias finalidades da Lei de Cotas. No cerne, reconhece que sua razão de ser são as disparidades entre o ensino ofertado na rede pública e na rede privada, não mobilizando o racismo ou a vulnerabilidade socioeconômica, nem mesmo citando os demais sujeitos de direito da política federal. Inclusive, mesmo que o caso verse especificamente sobre a possibilidade de distinção entre os estabelecimentos públicos em determinados municípios e estados, é interessante observar a ausência de reconhecimento das disparidades entre as escolas públicas federais e municipais e do próprio impacto do território na produção e reprodução das hierarquias.

Na análise dos embargos de declaração, uniformemente julgou pela improcedência dos recursos, que haviam sido ajuizados majoritariamente pelos próprios candidatos (67%). Como apresenta motivação vinculada, acabam não realizando quaisquer alterações nas decisões, compreendendo-os como meio inadequado para rediscussão do mérito, inadmitindo apresentação de novas provas ou fatos que não tenham sido juntados e discutidos anteriormente. Para o Tribunal Regional da 2ª Região, acabam sendo interpostos de maneira exclusivamente protelatória, visando prolongar a tramitação dos processos e manifestar o “inconformismo” das partes contra uma decisão desfavorável à demanda apresentada.

Os demais recursos (vinte e nove) envolvem a implementação da política pelas cinco universidades objetos desta pesquisa (UFES, UFRJ,

UFRRJ, UFF e Unirio), denotando o caráter sistemático da judicialização da política de ações afirmativas nas universidades públicas federais, seja questionando a interpretação da legislação federal ou a operacionalização do programa pelas gestões universitárias. Em contrapartida, quase metade destas ações discutem a implementação da política em uma única instituição de ensino, a UFF, correspondendo a 48% delas. A Universidade Federal Fluminense foi a única, dentre as cinco objeto desta pesquisa, que implementou procedimentos de heteroidentificação ainda em 2017, realidade que só se verifica a partir de 2018 nas demais. Metade das ações envolvendo a instituição questionam justamente a adoção dessas comissões (sete dos catorze recursos). Além disso, 70% dos recursos judicializando as sub-cotas destinadas para pessoas pretas, pardas e indígenas referem-se à essa instituição de ensino.

Já no seu segundo ano de execução (2014), localizam-se acórdãos proferidos pelo TRF2, que se ampliam em 2018 e 2019 (quase o triplo do verificado nos anos anteriores). Nestes dois anos, a principal causa da judicialização é justamente as sub-cotas destinadas para pretos, pardos e indígenas, configurando 55% das decisões. Ou seja, a operacionalização dos procedimentos de verificação das condições de beneficiário das cotas com recorte étnico-racial está no centro do aumento da judicialização neste último período. Por um lado, questionam o critério de identificação do sujeito de direito (fenótipo ou ascendência). Por outro, reconhecendo sua legitimidade a partir do julgamento da ADC nº 41, questionam sua operacionalização pelas universidades.

Ao longo desta primeira década (2013-2022), estes questionamentos correspondem a 34% dos julgados, configurando a segunda maior causa da judicialização da Lei de Cotas. Em contrapartida, a maior causa de judicialização ao longo da primeira década (2013-2022) no TRF2 é a sua destinação para os egressos da rede pública (52%). Apesar da destinação do sistema de cotas para pessoas com deficiência ter sido aprovado apenas em 2016, igualmente localiza-se uma decisão proferida pelo TRF2, julgado apenas dois anos após sua aprovação. Além da judicialização da Lei de Cotas decorrer majoritariamente de demandas individuais, estas são movidas principalmente pelos próprios candidatos

(66% dos casos), que buscam questionar decisões desfavoráveis em primeira instância. Ou seja, o posicionamento da primeira instância da Justiça Federal dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo tende a manter as decisões das gestões universitárias⁹³.

No caso da heteroidentificação em específico, o julgamento da ADPF nº 186 e da ADC nº 41, bem como a regulamentação do procedimento pelo Executivo Federal no âmbito dos concursos públicos, prevêem em suas diretrizes e normativas a necessidade de revisão em sede administrativa. No cerne, determina-se que se adotem comissões recursais, compostas por membros distintos das comissões de heteroidentificação, visando reexaminar o vídeo das entrevistas e os pareceres das comissões. Ou seja, as demandas analisadas pela Justiça Federal já advêm de um filtro realizado pelas gestões universitárias. Nesse intuito, o próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ) editou o Informativo nº 666/2020, determinando que o contraditório deve ser observado não apenas nos casos em que se constate fraude/falsidade, mas no conjunto das decisões⁹⁴.

Os candidatos, seja enquanto recorrente ou recorrido, foram majoritariamente assistidos por advogados particulares, abrangendo 62% do total dos casos e 55% daqueles em que figuram no pólo ativo da relação processual. Considerando que a Lei de Cotas destina-se à pessoas em condição de desigualdade, chama atenção que majoritariamente estas sejam assistidas por assistência jurídica privada, podendo denotar desigualdade no acesso à justiça e uma condição socioeconômica privilegiada. Quanto aos cursos judicializados, apesar de abrangerem dezessete graduações, 22% dos recursos se concentram naqueles de alta demanda e prestígio social (Direito e Medicina), sendo metade deles referentes à implementação dos procedimentos de heteroatribuição.

⁹³ É importante enfatizar que, no âmbito administrativo, muitas dessas decisões já haviam sido reexaminadas em via recursal, buscando observar o direito ao contraditório e à ampla defesa.

⁹⁴ No caso em questão, tratava-se de um edital que não admitia direito a recurso, exceto no caso dos procedimentos que constatarem “*fraude/falsidade na autodeclaração*”. Trata-se do Informativo nº 666/2020, que determina que: “*A exclusão do candidato, que concorre à vaga reservada em concurso público, pelo critério da heteroidentificação, seja pela constatação de fraude, seja pela aferição do fenótipo ou por qualquer outro fundamento, exige o franqueamento do contraditório e da ampla defesa*”.

Apesar de integrar as atribuições institucionais do Ministério Público, portanto ser dever do órgãos fiscalizar a adequada implementação da Lei de Cotas desde sua aprovação, a edição da Recomendação nº 41/2016 do CNMP foi importante para legitimação dos procedimentos, sendo citada na fundamentação dos atos das gestões universitárias. Em razão de suas diretrizes, espera-se que o MPF apresente parecer ao conjunto de ações que debatem a implementação da Lei de Cotas pelas gestões universitárias, o que se verificou em apenas 63% dos casos. Em contrapartida, igualmente espera-se que as instituições universitárias apresentem contrarrazões aos recursos interpostos pelos candidatos, se manifestando em defesa das decisões tomadas por suas próprias comissões nos processos seletivos, o que ocorreu em 77% destes casos.

Quanto às decisões de mérito, majoritariamente o TRF2 se manifesta pela manutenção das decisões proferidas em primeira instância, portanto pelo desprovimento de 70% dos recursos interpostos, sendo que 84% deles haviam sido ajuizados pelos próprios candidatos. Portanto, majoritariamente as decisões da segunda instância da Justiça Federal dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo são desfavoráveis aos candidatos, mantendo as decisões e os procedimentos das gestões universitárias. Além disso, nos acórdãos que reformaram as sentenças em primeira instância, observa-se que integralmente haviam sido interpostos pelas gestões universitárias, portanto igualmente privilegiam as decisões das comissões que verificam as condições de beneficiário da Lei de Cotas.

O conjunto dos agravos de instrumento buscam impugnar o indeferimento da tutela de urgência em primeira instância, buscando a concessão de liminares visando a matrícula nos respectivos cursos de graduação. Na judicialização da cota social (destinada para egressos das escolas públicas), majoritariamente os agravos foram ajuizados pelas instituições universitárias, denotando como a primeira instância tende a deferir a demanda dos candidatos, autorizando que discentes que cursaram o ensino médio na rede privada efetuem a matrícula⁹⁵. Ou seja,

⁹⁵ Em suas decisões, autoriza o ingresso de discentes que cursaram o ensino médio enquanto bolsista em escolas privadas ou abarca estabelecimentos sem fins lucrativos, que portanto seriam destinados a discentes em condição de vulnerabilidade.

mesmo com a Lei de Cotas expressamente afastando a concorrência dos candidatos que cursaram o ensino ainda que parcialmente na rede particular, a primeira instância da Justiça Federal acaba realizando interpretações extensivas e desviando a finalidade da política federal, abarcando candidatos que não estão incluídos como seu sujeito de direito. Isso difere do posicionamento na judicialização da sub-cota étnico-racial, que em sua maioria mantém as decisões das comissões de heteroidentificação e preservam os procedimentos das universidades, portanto implica em agravos interpostos pelos candidatos.

Apesar da segunda instância ter integralmente suspenso a concessão das liminares (deferindo os agravos das instituições universitárias e indeferimentos os dois ajuizados pelos candidatos), a antecipação dos efeitos da tutela pode acabar prejudicando os destinatários da política federal, possibilitando a matrícula e o andamento da graduação de discentes que não são contemplados pela Lei de Cotas. Inclusive, considerando o tempo do julgamento das demandas judiciais, pode acabar ocasionando que estudantes avancem nos períodos da graduação, podendo ser compreendida como uma situação consolidada que não será afastada.

Na judicialização da Lei de Cotas, independente do sujeito de direito que se busca beneficiar ou de tratar-se de agravo de instrumento ou apelação, alguns argumentos são comuns nos julgamentos da segunda instância da Justiça Federal: (I) o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, compreendendo os editais como "*lei do concurso*". Entende-se que deve ser objetivo e publicizado, vinculando a administração e os próprios candidatos, que aquiescem com seus termos ao se inscreverem na seleção. Assim, não admite questionar a metodologia, critérios técnicos e prazos posteriormente a realização do vestibular, compreendendo que o conjunto dos participantes tem ciência das etapas da seleção desde o princípio, não cabendo ao judiciário adentrar, sob pena de violação à legalidade do certame e a autonomia das universidades; (II) Vedação de interpretação extensiva da Lei de Cotas, compreendendo que ela já trata de flexibilização do mérito, concedendo tratamento diferenciado para alguns sujeitos de direito, portanto não pode ser interpretada

extensivamente sob pena de violar as finalidades da política; (III) necessidade de tratamento isonômico entre o conjunto de candidatos, não admitindo tratamento diferenciado para determinados discentes sob pena de privilegiá-los em relação aos demais que se encontravam na mesma condição, mas não intentaram a judicialização; (IV) necessidade de garantia do contraditório e da ampla defesa em âmbito administrativo, devendo ser prevista a interposição de recurso internamente às próprias universidades.

É este o caso dos discentes: (I) que cursaram o ensino privado apenas parcialmente ou como bolsista; (II) a demanda de equiparação da aprovação no ENEM à conclusão do ensino médio; (III) que questionam a necessidade de apresentação de documentação física ou os prazos, como na judicialização da sub-cota com recorte de renda. O TRF2 reafirma a interpretação literal / restritiva da Lei de Cotas, que é compreendida como fundada na disparidade entre os estabelecimentos públicos e privados de ensino. Na judicialização das cotas sociais (egressos das escolas públicas), se apresenta ainda a omissão legislativa na regulação da possibilidade do candidato que teve seu ingresso indeferido ser remanejado para listagem da ampla concorrência (ao invés de ter sua matrícula indeferida). Esse aspecto é importante, pois a possibilidade de remanejamento acaba significando a ausência de quaisquer medidas de responsabilização dos candidatos.

Diante da omissão da legislação federal na regulação dessa hipótese, o TRF2 compreende que cabe às próprias gestões universitárias normatizar a possibilidade, estando adstrita a sua autonomia e conveniência. Em decorrência, não tendo sido admitida no edital, é afastada sob pena de tratamento anti-isonômico entre os candidatos e violação da legalidade. Na judicialização da sub-cota com recorte de renda, observa-se como o TRF2 compreende como um critério privilegiado por em tese ser objetivo (cálculo do salário mínimo per capita), portanto não sendo admitida nem mesmo a cognição sumária visto que depende da análise da documentação comprobatória da condição de vulnerabilidade socioeconômica.

Ao contrário da judicialização das cotas sociais, majoritariamente o julgamento das sub-cotas étnico-raciais indeferiu a concessão de liminares, privilegiando a manutenção das decisões das comissões de heteroidentificação. O que se mantém no julgamento das apelações. Esta sub-cota configura a segunda maior causa da judicialização, mesmo estes procedimentos tendo se expandido apenas a partir de 2017, abrangendo 55% das decisões proferidas entre 2018 e 2019. Destaca-se como a omissão legislativa na previsão e regulação do procedimento é mobilizada pelos candidatos para tentar afastar sua adoção pelas gestões universitárias, sustentando que trata-se de exigência que extrapola a previsão da Lei de Cotas (que estabelece a autodeclaração como meio de identificação).

Além de buscar afastar sua exigibilidade, os recursos questionam o próprio mérito das decisões das comissões, discutindo os critérios para aferição das condições de beneficiário, notadamente a identificação das pessoas pardas. No cerne, se debate dois critérios distintos de identificação (a ascendência e o fenótipo), sendo o primeiro mobilizado pelos candidatos. Ou seja, a judicialização das sub-cotas étnico-raciais muitas vezes parte da mobilização de critérios distintos dos estabelecidos pelas gestões universitárias e pelo julgamento da ADC nº 41 para identificação das pessoas pardas. Enquanto os editais estabelecem a verificação do fenótipo (características físicas) dos candidatos, esses discentes mobilizam a ascendência através de fotos das famílias e documentos públicos (certidões de nascimento), além de um caso que reivindicar documentação médica.

Por outro lado, além de questionar a legitimidade de instituição ou mobilizar critérios distintos, os candidatos também questionam a própria metodologia das comissões de heteroidentificação, como a exigência de perguntas sobre casos de discriminação racial, a possibilidade da presença dos responsáveis e de advogados e a fundamentação dos pareceres das comissões. Em segunda instância, o posicionamento do TRF2 não é uniforme, havendo tanto acórdão que compreende que essa questão não é determinante (portanto prevalece a verificação do fenótipo), quanto sustentando a inadequação de perguntas sobre racismo. Nesse aspecto,

reforça-se como a omissão legislativa e da administração pública federal na regulamentação uniforme do procedimento pode contribuir para limitar a efetividade dos mecanismos de fiscalização da Lei de Cotas, gerando insegurança e decisões contraditórias que podem fragilizar a ação afirmativa.

Seja em primeira instância ou em segunda instância, a Justiça Federal da 2ª Região compreende a heteroidentificação como legítima, em consonância com o julgamento da ADC nº 41 e da Recomendação nº 41/2016 do CNMP, não sendo afastada a possibilidade de sua adoção em nenhum dos acórdãos. A declaração da constitucionalidade dos procedimentos heterônomos nos concursos públicos federais é fundamental para uniformização dessas decisões, reconhecendo que a autodeclaração não apresenta presunção absoluta de veracidade e que é dever da administração pública zelar pelas finalidades da Lei de Cotas. Para tanto, é fundamental sua previsão nos editais e instrumentos que regulam o processo seletivo, afastando argumentos sobre violação da legalidade. Diante da omissão legislativa na adoção da heteroidentificação, prevalece o estabelecido nos editais, que determinam a verificação do fenótipo, não sendo cabível a mobilização de critérios diversos como fotos, laudos médicos ou documentos públicos.

Inclusive, o TRF2 assenta a impossibilidade do Judiciário adentrar no mérito dessas decisões, visto que as comissões de heteroidentificação são criadas especificamente para esta finalidade, fruto de debates e construções realizados no âmbito das gestões universitárias, incluindo formação dos membros que constituem suas bancas. Em caso de irregularidades na adoção do procedimento, compreende-se que não cabe ao judiciário substituir as universidades na aferição das condições de beneficiário às sub-cotas étnico-raciais, devendo ser determinado novo procedimento pelas próprias comissões instituídas nas universidades. Diante da ausência de formação dos membros do sistema de justiça em temas como desigualdades raciais e relações étnico-raciais, a não substituição dos acúmulos construídos pelas comunidades acadêmicas é importante. Todavia, igualmente denota como o funcionamento dos seus

órgãos pode contribuir para a inefetividade das políticas de promoção da população negra e limites na sua necessária fiscalização.

Inclusive, enquanto na judicialização das cotas sociais desenvolve-se argumentos sobre as desigualdades sociais, indicadores sobre disparidades entre ensino público e privado e as finalidades da Lei de Cotas, as fundamentações sobre as sub-cotas étnico-raciais não mobiliza argumentos históricos ou sociais, mas se atêm a adequação dos procedimentos aos princípios da legalidade, contraditório e ampla defesa. Ao se ater a matéria processual, normativa e principiológica, acaba inviabilizando a própria centralidade no debate racial, afastando-se dos dados concretos sobre as desigualdades raciais no país e na educação. Nesse sentido, por exemplo, ao justificar o indeferimento da concessão de liminar em mandado de segurança, mobiliza-se os prejuízos ao trabalho do próprio judiciário, não aos sujeitos de direito da política federal, a própria integridade da administração pública e as finalidades democráticas da Lei de Cotas.

Em contrapartida, a ausência de garantia de recurso no âmbito administrativo (contraditório/ampla defesa) ou de motivação/transparência dos pareceres são mobilizados como vícios que devem ensejar novas decisões pelas gestões universitárias. Esse aspecto é relevante pois denota como a análise judicial recai sobre decisões que já foram reexaminadas no âmbito da administração pública, sendo este igualmente o entendimento estabelecido desde o julgamento da ADC nº 41 e da própria ADPF nº 186. Apesar disso, em um caso onde o discente teve a liminar concedida, efetuou a matrícula e cursou o primeiro ano da graduação, ressalta-se como o sistema de justiça pode contribuir para a inefetividade da legislação antirracismo.

No caso, a sentença em primeira instância foi mantida, mobilizando o respeito à razoabilidade e que a manutenção de sua matrícula não causaria prejuízos a terceiros. Portanto, denota-se como a implementação de políticas de igualdade racial permanecem representando desafios, tendo sua efetividade impactada a partir dos dissensos e omissões ainda presentes em diversas esferas, como o legislativo, as gestões universitárias e o próprio Sistema de Justiça. Não bastando a inclusão da população

negra e indígena numa sub-cota da Lei de Cotas, que é uma legislação precipuamente destinada aos egressos da rede pública de ensino, o próprio monitoramento de sua execução ainda tem dependido das mobilizações dos militantes e entidades do movimento negro, especialmente dos coletivos universitários de estudantes negros.

Reivindicações fundamentais diante das omissões da Lei de Cotas no estabelecimento de procedimentos de fiscalização, do Executivo Federal na normatização da matéria, das gestões universitárias no exercício da autotutela e do conjunto de órgãos competentes pelo controle da execução da política federal. Esse conjunto de lutas e a própria judicialização do ingresso através do sistema de cotas dimensionam como essas representam obstáculos à efetividade da legislação de promoção da população negra e indígena, demonstrando como múltiplos mecanismos contribuem para a manutenção de desigualdades raciais e limites aos processos de democratização em curso no país. Longe de neutro ou conquistas consolidadas, expressa as necessidades de aprimoramentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 1-28, 2006.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo. **História do movimento negro no Brasil**: depoimentos ao cpdoc. Rio de Janeiro: Pallas; Cpdoc-Fgv, 2007.

ALMEIDA, Silvio. Capitalismo, raça e racismo estrutural no Brasil. In: SOUZA, Renata; PACHECO, Ronilso (org.). **Diálogos sobre gênero, raça e classe no Brasil**. Rio de Janeiro: Selo Luísa Mahin, 2019. p. 15-22.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. Apresentação. **Margem Esquerda**: revista da Boitempo, São Paulo, n. 27, p. 23-24, 2016.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. 8. ed. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2021. 256 p. (Feminismos Plurais).

ALVES, Débora dos Santos. **Judicialização da política de cotas raciais**: análise de decisões do tribunal regional federal da 5ª região sobre o método da heteroidentificação no contexto das universidades públicas. 2021. 90 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

BATISTA, Neusa Chaves; FIGUEIREDO, Hodo Apolinário Coutinho de. Comissões de heteroidentificação racial para acesso em universidades federais. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 865-881, 2020.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Discurso na abertura do seminário internacional "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos"**. 1996. Disponível em: <file:///C:/Users/hello/Downloads/02-07-1996%20-%20Discurso%20FHC%20no%20semin%C3%A1rio%20internacional%20sobre%20o%20papel%20da%20a%C3%A7%C3%A3o%20afirmativa%20nos%20estados%20democr%C3%A1ticos%20contempor%C3%A2neos.pdf>. Acesso em 02 abr 2023.

BERNARDINO-COSTA, Joaze. Política de ação afirmativa na UnB. **Nexo Jornal**. 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2022/Pol%C3%ADtica-de-a%C3%A7%C3%A3o-afirmativa-na-UnB>. Acesso em 25 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato do presidente de 17/12/2020**. Institui Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/ato-de-criacao>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. CAPES. **Portaria nº 929, de 14 de setembro de 2015**. Institui Grupo de Trabalho para analisar e propor mecanismos de inclusão de estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas e estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades, em programas de mestrado e doutorado e em programas de mobilidade internacional. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/1592015-PORTARIA-No-929-DE-14-DE-SETEMBRO-DE-2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Censo do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>. Acesso em 30 de mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 203 de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura. Brasília, DF, Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2203>. Acesso em 25 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 41, de 9 de agosto de 2016**. 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/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_41.pdf. Acesso em 15 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 170, de 13 de junho de 2017**. Dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-170.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.531, de 20 de novembro de 1995**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População Negra, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior_a_2000/1995/dnn3531.htm. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.952, de 4 de outubro de 2001**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3952.htm. Acesso em: 19 jan. 2023.

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. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto no 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm#8>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003.** Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4886.htm. Acesso em 17 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.** Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5493.htm. Acesso em 14 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF, Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.427, de 28 de junho de 2018.** Reserva aos negros trinta por cento das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9427.htm. Acesso em 08 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 63.223, de 06 de setembro de 1968.** Promulga a convenção relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63223-6-setembro-1968-404776-anexo-pe.pdf>. Acesso em 23 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969.** Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em 27 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009.** Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6872.htm. Acesso em 08 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022.** Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em 20 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 104, de 1964**. Aprova a Convenção n. 111 concernente à discriminação em matéria de emprego e de profissão, concluída em Genebra, em 1958. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-104-24-novembro-1964-350532-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 23 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 1, de 2021**. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Congresso/DLG-1-2021.htm. Acesso em 20 mar. 2023.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Nota Técnica nº 9/2021 - DPU/SGAI DPGU/GTPE DPGU**. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/%EF%BF%BCnota-tecnica-sobre-o-monitoramento-das-politicas-afirmativas-de-cotas-raciais-nas-instituicoes-federais-de-ensino-superior-nos-termos-da-lei-12-711-2012/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985**. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2025%2C%20DE%2015%20DE%20MAIO%20DE%201985.&text=Altera%20di>

spositivos%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal,FEDERAL%2C%20nos%20termos%20do%20art.>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.** Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em 4 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7668.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.668%2C%20DE%2022,FCP%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em 4 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.315, de 20 de novembro de 1996.** Inscreve o nome de Zumbi dos Palmares no "Livro dos Heróis da Pátria". Brasília, DF,

Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9315.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.315%2C%20DE%2020,Livro%20dos%20Her%C3%B3is%20da%20P%C3%A1tria%22.>. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995.** Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.100%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002.** Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10558.htm>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.** Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm>. Acesso em: 27 nov. 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. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.678.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

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. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em 11 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008.** Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei no 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena". Brasília, DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm>. Acesso em: 27 nov. 2022.

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. Brasília, DF, Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm.

Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.519, de 10 de novembro de 2011.** Institui o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12519.htm>. Acesso em: 27 dez. 2022.

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, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em 23 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 05 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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). Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14350.htm. Acesso em 15 jan. 2023.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.075, de 6 de dezembro de 2021.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 dez. 2021.

BRASIL. **Medida provisória nº 696, de 2 out. 2015.** Diário Oficial [da]

República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 2015.

BRASIL. **Medida provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set. 2004, p. 1.

BRASIL. Medida provisória nº 111, de 21 de março de 2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 mar. 2003, p. 2.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SGP / SEDGG / ME nº 14.635, de 14 de dezembro de 2021**. 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: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sgp/sedgg/me-n-14.635-de-14-de-dezembro-de-2021-367471056>. Acesso em 18 mar. 2023.

BRASIL Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 20, de 5 de novembro de 2012**. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=8&data=06/11/2012>. Acesso em 10 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.117, de 1 de novembro de 2018**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48448738/do1-2018-11-05-

portaria-n-1-117-de-1-de-novembro-de-2018-48448535. Acesso em 15 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018**. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº12.990, de 9 de junho de 2014. Disponível em: 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: 15 mar. 2023.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Nota Técnica nº 43/2015 SPAA/SEPPIR/PR**. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/manifestacaoseppir.pdf>. Acesso em 17 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 mar. 2023.

CAMPOS, Luiz Augusto. Avanços da representação negra ainda são tímidos. [Entrevista concedida a] João Pedro Soares. **Deutsche Welle Brasil**, 12 out. 2021. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/ap%C3%B3s-elei%C3%A7%C3%B5es-de-2022-avan%C3%A7os-da-representa%C3%A7%C3%A3o-negra-ainda-s%C3%A3o-t%C3%ADmidos-diz-soci%C3%B3logo/a-63405536>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. Discrepância entre a autodeclaração e a hetero declaração racial de eleitos coloca em xeque grande parte das análises feitas sobre os possíveis avanços da bancada

negra no Congresso. **Nexo Jornal**. São Paulo, p. 1-4. 04 out. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2022/10/04/A-nova-C%C3%A2mara-%C3%A9-ainda-mais-branca-do-que-parece>. Acesso em: 01 jun. 2023.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 49, n. 17, p. 117-133, 01 dez. 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9948/11520>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CARVALHO, Josédla Fraga Costa. **A oportunidade da cor**: judicialização das cotas sociorraciais da UFMA. 2016. 214 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

CARVALHO, José Jorge de. Autodeclaração confrontada e punição de fraudes: os avanços da igualdade racial na era das cotas. **Revista Ensaios e Pesquisa em Educação e Cultura**, [s. l], v. 5, n. 9, p. 45-67, 2020

CARVALHO, José Jorge de. O confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro. **Revista Usp**, São Paulo, v. 68, p. 88-103, dez. 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13485/15303>. Acesso em: 16 jul. 2021.

COALIZÃO NEGRA POR DIREITOS. **Nota em repúdio às declarações do Ministro da Educação, Milton Ribeiro, no programa “Sem Censura”, da TV Brasil**. 2022. Disponível em: <https://coalizaonegrapordireitos.org.br/2021/08/11/nota-coalizao-negra-milton-ribeiro-ministro-educacao/>. Acesso em 02 abr 2023.

COMISSÃO DE JURISTAS NEGROS. **Relatório Final**. Brasília: Câmara dos Deputados Federais, 2021. 610 p.

CONVENÇÃO NACIONAL DO NEGRO E A CONSTITUINTE. **Carta-convite aberta a toda comunidade negra brasileira, a todas as entidades negras, militantes negros e demais interessados na nossa luta**. 1986. Disponível em: <https://www.enfpt.org.br/acervo/jornadas/jnfc-racismo/timeline/media/documentosacervo/arquivopessoalflavinho.pdf>. Acesso em 23 mar. 2023.

DAFLON, Veronica Toste; SILVA, Graziella Moraes; GIRAUT, Camille. Raça, Estado e burocracias: as comissões de heteroidentificação nas instituições federais de ensino superior. In: RIOS, Flavia; CAMPOS, Luiz

Augusto; LIMA, Raquel Guilherme de. **Raça & Estado**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 115-161.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU) E ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES/AS NEGROS/AS (ABPN). **Pesquisa sobre a Implementação da Política de Cotas Raciais nas Universidades Federais**. 2022. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Confira-a-Pesquisa-sobre-a-Implementacao-da-Politica-de-Cotas-Raciais-nas-Universidades-Federais-na-integra.pdf>. Acesso em 10 mar. 2023.

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

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Pesquisa de Levantamento de Informações Sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil (Lei nº 12.711/2012)**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/5/Relat%C3%B3rio%20de%20de%205.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. Cotas no STF: os argumentos como eles são. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 124-136, 2010.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. 208 p.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Nova York, n. 63, p. 7-20, 2002.

FREITAS, Jefferson B. de; LEMOS, Fernanda; FLOR, Juliana; SÁ, Izabele; FERES JÚNIOR, João. Políticas de ação afirmativa nas universidades

públicas brasileiras (2020). Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, 2022, p. 1-23.

G1. Ministro da Educação defende que universidade seja 'para poucos'. **G1**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/10/ministro-da-educacao-defende-que-universidade-seja-para-poucos.ghtml>. Acesso em 15 fev. 2023.

G1. Metade do ensino superior bancado pelo governo atende lei de cotas. **G1**. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/metade-do-ensino-superior-bancado-pelo-governo-atende-negros-e-pobres.html>. Acesso em 15 fev. 2023.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/705/r151-08.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 18 jul. 2021.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. **Série de Cadernos do Cej**, Brasília, v. 24, p. 85-153, 2003.

GOMES, Nilma Lino; RODRIGUES, Tatiane Cosentino. Resistência democrática: a questão racial e a constituição federal 1988. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 928-945, 2018.

GONZALEZ, Lélia. O Movimento Negro na Última Década. In: GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de Negro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022. p. 15-83.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Modernidades Negras**: a formação racial brasileira (1930-1970). São Paulo: Editora 34, 2021. 296 p.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. O legado de Carlos Hasenbalg (1942-2014). **Afro-Ásia**, [s. l], n. 53, p. 277-290, 2016.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Classes, Raças e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2012. 240 p.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Depois da democracia racial. **Tempo Social**: revista de sociologia da USP, [s. l], v. 18, n. 2, p. 269-287, 2006.

HASENBALG, Carlos. Perspectivas sobre raça e classe no Brasil. In: HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Márcia. **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999. p. 7-33.

HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. Notas sobre desigualdade racial e política no Brasil. In: HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Márcia. **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999. p. 34-59.

HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. Família, cor e acesso à escola no Brasil. In: HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Márcia. **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999. p. 126-147.

HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. Educação e diferenças raciais na mobilidade ocupacional no Brasil. In: HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Márcia. **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999. p. 218-229.

HASENBALG, Carlos. Entrevista com Carlos Hasenbalg. [Entrevista concedida a] Antonio Sérgio Alfredo Guimarães. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 2, nov. de 2006.

HASENBALG, Carlos. Raça, classe e mobilidade. In: GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de Negro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022. p. 85-135.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. 49 p.

HERINGER, Rosana. Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, [s. l], v. 19, n. 1, p. 7-17, 2018.

HERINGER, Rosana. Um Balanço de 10 Anos de Políticas de Ação Afirmativa no Brasil. **Tomo**, Sergipe, v. 1, p. 13-29, 2014.

IBGE. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 48. Disponível em: <Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil>. Acesso em: 17 mai. 2023.

JACCOUD, Luciana. Racismo e república: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. p. 45-64

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. p. 131-166.

JESUS, Rodrigo Ednilson de. **Quem quer (pode) ser negro no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica, 2021. (Cultura Negra e Identidades). KRENAK, Ailton; CAMPOS, Yuseff. **Lugares de Origem**. São Paulo: Jandaíra, 2021. 112 p.

LEITE, Kalinca Gonçalves. **O desafio da confirmação da autodeclaração na política de reserva de vagas para acesso ao ensino superior**. 2020. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós Graduação em Direito e Justiça Social, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2020

LESSA, Renato. Modos de fazer uma República: demiúrgia e invenção institucional na tradição republicana brasileira. **Análise Social**, Lisboa, v. , n. 204, p. 508-531, 2012. Disponível em:

http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_204_a01.pdf. Acesso em: 06 jan. 2022.

LIMA, Lucas Correia de; ALVES, Rita de Cássia Dias Pereira. Cores e castas na balança: a judicialização da política afirmativa étnicorracial no recôncavo baiano. **Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama**, Eunápolis, v. 11, n. 1, p. 54-71, 2020.

LIMA, Lucas Correia de. **Quem pode ser negro/a doutor/a na universidade pública?**: judicialização das políticas afirmativas étnicorraciais na universidade federal do recôncavo da bahia. 2019. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Interdisciplinares Sobre A Universidade, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019

LIMA, Márcia. A Obra de Carlos Hasenbalg e seu Legado à Agenda de Estudos sobre Desigualdades Raciais no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 919-933, 2014.

LIMA, Márcia; PRATES, Ian. Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente. In: ARRETCHE, Martha (org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp; Cem, 2015. Cap. 6. p. 163-189.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: as ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 83, p. 77-95, 2010.

LYRIO, Caroline. **Racismo institucional e poder judiciário**: o impacto da atuação jurisprudencial do tjrj na manutenção das desigualdades raciais. 2012. 58 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MAGAZINE. Centenário da Abolição: a causa negra na constituinte. **Magazine**. [S.l.], p. 12-12. 14 maio 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/107964/1988_11%20a%2015%20de%20Maio_%20121.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 07 jan. 2023.

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. **Rev. Antropol.**, São Paulo, v. 63, n. 3, p. 1-26, 2020.

MIRANDA, Luma Doné. Do movimento negro à escola pública: como as ações afirmativas foram pensadas pelos parlamentares do congresso nacional. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 50, p. 83-106, 2021.

MPF. **Ata de Audiência Pública "Ações afirmativas para a igualdade racial: critérios de aferição do direito às cotas para acesso ao ensino superior no sistema federal"**. 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/ata-audiencia-publica-cotas>. Acesso em 14 mai. 2023.

MULHOLLAND, Caitlin Sampaio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. O Reflexo das Lutas por Reconhecimento no Direito Civil Constitucional. In: LISBOA, Roberto Senise; REZENDE, Elcio Nacur; COSTA, Ilton Garcia da (org.). **Relações privadas e democracia**. Florianópolis: Conpedi, 2014. p. 135-153.

MUNANGA, Kabengele. O sistema de justiça brasileiro é institucionalmente racista (e sexista). In: VAZ, Livia Sant'Anna; RAMOS, Chiara. **A justiça é uma mulher negra**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021. p. 179-186. (Coleção Juristas Negras).

NERIS, Natália. **A voz e a palavra do movimento negro na Constituinte de 1988**. Belo Horizonte: Letramento, 2018. 264 p.

MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO. **Programa de Ação do MNU, aprovado no IX Congresso Nacional. MNU**. 1990. Disponível em: https://mnu.org.br/wp-content/themes/flawless-child/docs/programa_de_acao.pdf. Acesso em 23 mar. 2023.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social**, revista de sociologia a USP, v. 19, n. 1, 2006, p. 287-308.

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) - Curso de Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

OLIVEIRA, Ilzver de Matos; CARVALHO, José Lucas Santos; CALDAS, Kelly Helena Santos. Judicialização do programa de ações afirmativas da UFS - PAAF/UFS: qual o posicionamento majoritário da justiça federal sergipana sobre esta ação afirmativa. **Diké**, Aracaju, v. 03, n. 01, p. 162-172, 2014.

OLIVEIRA, Ilzver de Matos. **O discurso do judiciário sobre as ações afirmativas para a população negra da Bahia**. 2008. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de (org.). **Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 92 p. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/636-Discursos_FHC.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. A classificação de cor ou raça do IBGE revisitada. In: PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Luisa (org.). **Características étnico-raciais da população: classificações e identidades**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ibge, 2013. p. 213. (Estudos & análises).

PILATTI, Adriano. **A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. 354 p.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; LIMA, Kamila Sousa. **As ações afirmativas de corte étnico-racial pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (2002-2013)**. O Social em Questão, Rio de Janeiro, n. 32, p. 19-38, 2014.

PIRES, Thula. **Direito, raça e classe**. In: SOUZA, Renata; PACHECO, Ronilso (org.). **Diálogos sobre gênero, raça e classe no Brasil**. Rio de Janeiro: Selo Luísa Mahin, 2019. p. 35-42.

RATTS, Alex; RIOS, Flávia. **Lélia Gonzalez**. São Paulo: Selo Negro, 2010. (Retratos do Brasil Negro).

RIO DE JANEIRO. **Lei Ordinária nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras

providências. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/92c5d19ef1cac546032569c40069afa7?OpenDocument&Highlight=0,3524>. Acesso em: 12 mar. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei Ordinária nº 3.708, de 09 de novembro de 2001.** Institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à universidade do estado do rio de janeiro e à universidade estadual do norte fluminense, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/827dde52958a6dd203256b030063db70?OpenDocument>. Acesso em: 20 set. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei Ordinária nº 4.151, de 04 de setembro de 2003.** Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dff/e50b5bf653e6040983256d9c00606969?OpenDocument>. Acesso em: 20 set. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei Ordinária nº 5.074, de 17 de julho de 2007.** Altera a Lei nº 4.151, de 04 de setembro de 2003. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/59b59003123eb2c08325733a006eb097?OpenDocument&Highlight=0,5074>. Acesso em: 17 mar. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei Ordinária nº 8.121, de 27 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a prorrogação da vigência da lei 5.346, de 11 de dezembro de 2008, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/82ab1cfa93fcf8908325831c005e68cb?OpenDocument&Highlight=,cotas>. Acesso em: 20 set. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei nº 470, de 07 de maio de 2019**. Extingue o sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais no âmbito do estado do rio de janeiro e dá outras providências. Autor: Deputado Rodrigo Amorim. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/2f77e90211f1699d832583f30058b587?OpenDocument&Highlight=0,cotas>. Acesso em: 20 set. 2019.

RIOS, Flávia. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). **Lua Nova**, São Paulo, n. 85, p. 41-79, 2012.

RIOS, Roger Raupp. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber. **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: Ifrs Campos Canoas, 2018. p. 215-250.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 131, n. 33, p. 283-295, jul. 1996. Trimestral. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176462>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SALVADOR, Andréia Clapp. Políticas de Reconhecimento x Políticas de Redistribuição: um dilema contemporâneo. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 136-153, 2010.

SANTOS, Adilson Pereira dos. **Gestão universitária e a Lei de Cotas**. Curitiba: Appris, 2020. 257 p.

SANTOS, Adilson Pereira dos; TEODORO, Paula Silva; FERREIRA, Lígia dos Santos. Um panorama das comissões de heteroidentificação étnico-racial: reflexões do II seminário nacional. **Revista Ensaios e Pesquisa em Educação e Cultura**, [s. l], v. 5, n. 9, p. 68-85, 2020.

SANTOS, Larice Nunes. **O direito à educação, a legislação de cotas e a implantação de uma comissão de heteroidentificação**: a experiência de uma universidade federal brasileira. 2021. 104 f. Dissertação (Mestrado) -

Curso de Inovação Tecnológica, Programa do Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2021.

SANTOS, Sales Augusto dos; FREITAS, Matheus Silva. Comissão de heteroidentificação étnico-racial: averiguação, impedimento e legitimação de fraudes. **Revista Liberdades**, [s. l], n. 28, p. 43-61, 2019. Dossiê “Teoria Crítica Racial e Justiça Racial”.

SCHWARCZ, Lilia K. Moritz. Usos e abusos da mestiçagem e da raça no Brasil: uma história das teorias raciais em finais do século XIX. **Afro-Ásia**, Salvador, n. 18, p. 77-101, 1996.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociabilidade brasileira**. São Paulo: Claro Enigma, 2012. 147 p.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades federais mudou pós-lei de cotas? **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 49, n. 172, p. 184-208, 2019.

SILVA, Ana Claudia Cruz da; CIRQUEIRA, Diogo Marçal; RIOS, Flavia; ALVES, Ana Luiza Monteiro. Ações afirmativas e formas de acesso no ensino superior público. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 39, n. 02, p. 329-347, 2020.

SILVA, Eliaidina Wagna Oliveira da. **Judicialização das ações afirmativas e cotas para negros nas universidades**. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, Escola Superior de Ciências, Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Vitória, 2019.

SILVA, Tatiana Dias; CALMON, Paulo Du Pin; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. **Políticas públicas de igualdade racial: trajetórias e mudança institucional no governo federal de 2000 a 2014**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. 122 p. (Texto para Discussão).

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Informativo nº 666. 2020**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/Informjuris20/article/view/3827/4056>. Acesso em: 20 abr. 2023.

VAZ, Livia Sant'Anna. **Cotas raciais**. São Paulo: Jadaíra, 2022. 232 p. (Feminismos Plurais).

VAZ, Livia Maria Santanna e Sant'Anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto

Faber (comp.). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: Ifrs Campos Canoas, 2018. p. 32-79.

VENTURINI, Anna Carolina. Políticas de inclusão na pós-graduação: os bastidores e o histórico da edição da portaria normativa 13/2016. **Novos Estud.**, São Paulo, v. 04, n. 02, p. 261-279, 2021

VENTURINI, Anna Carolina; PENIDO, Hanna. Ações afirmativas na pós-graduação: panorama das políticas adotadas por programas acadêmicos de universidades públicas em 2021. **Boletins do Observatório de Ações Afirmativas na Pós-graduação (Obaap)**, nº 1, 2022.

VERDÉLIO, Andreia. Ministro diz que 48% dos contratos do Fies atendem a estudantes negros e pardos. **Agência Brasil**. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-09/fies-83-dos-estudantes-tem-renda-ate-15-salario-minimo>. Acesso em 16 fev. 2023.