



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR - POLEDUC

ITALORRAN DE OLIVEIRA CALDAS

A POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS COMO CAMPO DE DISPUTA
JUDICIAL: OS IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DAS COMISSÕES DE
HETEROIDENTIFICAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

FORTALEZA

2026

ITALORRAN DE OLIVEIRA CALDAS

A POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS COMO CAMPO DE DISPUTA JUDICIAL: OS
IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Políticas Públicas da Educação Superior.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Damasceno de Sá.

Coorientador: Prof. Dr. Antonio Sabino da Silva Neto

FORTALEZA

2026

ITALORRAN DE OLIVEIRA CALDAS

A POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS COMO CAMPO DE DISPUTA JUDICIAL: OS
IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Políticas Públicas da Educação Superior.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Damasceno de Sá.

Coorientador: Prof. Dr. Antonio Sabino da Silva Neto

Aprovada em: 11/05/2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Damasceno de Sá.
(Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Adriana Castro Araújo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Marcia Cristina Xavier de Souza
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

À Deus,
à minha esposa, meus pais e à minha
ancestralidade.

AGRADECIMENTOS

Vivemos certamente em um lindo jardim, onde as flores representam as pessoas importantes em nossas vidas. Agradeço a estas que deixam a minha trajetória mais colorida. À minha amada esposa, Adriana Lopes Garçon Caldas, rosa vermelha; cheia de vida, doce e paixão, você trouxe primavera à minha estação, não mais tenho um pórtico para o impossível, este agora trilha ao infinito.

À minha mãe, Irimar Brito de Oliveira Caldas, flor vermelha de lótus; cheia de pureza, compaixão e cuidado. Nunca desanimei, tampouco descreditei das conquistas graças a sua dedicação diária e amor que ultrapassa todas as barreiras. Ao meu pai, Uaci Moraes Caldas, flor azul de lótus; dotado de sabedoria e sapiência, os clássicos da sociologia me fizeram desde cedo amar o conhecimento, não seria nada do que sou hoje sem toda essa dedicação.

Aos meus irmãos, Iago Victor de Oliveira Caldas e Vitória Cecilly de Oliveira Caldas, tulipas; vibrantes, sinceras e cheias de vida. Meus queridos, lindos do meu coração, vocês são parte essencial de quem eu sou e da força que me move.

Ao meu orientador, Leonardo Damasceno de Sá, orquídea; rara, elegante e inspiradora. Um intelectual que me instiga diariamente a ser alguém ainda melhor. Muito obrigado por toda a confiança e autonomia científica que me foram concedidas ao longo deste percurso.

Ao meu coorientador, Antonio Sabino da Silva Neto, girassol; firme, luminoso e constante. Suas generosidades intelectuais foram fundamentais para o amadurecimento desta pesquisa.

Ao querido, Waldinelson Adriane Sarmiento dos Santos, flor astromélia; resiliente e parceiro. Um excelente Procurador Federal, profundo conhecedor da área educacional, que se tornou um grande parceiro. Muito obrigado.

À minha eterna Procuradora-Chefe, Larissa Moutinho de Moura Moreira, lisianthus; elegante, sofisticada e amável. Agradeço por todo o carinho compartilhado e por ter me autorizado a trilhar este mestrado. Certamente, levo comigo a missão de devolver esse conhecimento à minha unidade. É uma honra trabalhar com pessoas tão capacitadas.

Ao meu grande amigo, Lorrán Lima de Almeida, flor hortênsia; calculista, observador e empenhado. Você sempre foi uma fonte de inspiração. À minha avó Selenita Brito de Oliveira (*in memoriam*), flor de jasmim; doce, meiga e protetora. Carrego você no meu coração *ad eternum*, um cheiro do seu neto.

Agradeço, por fim, aos meus amigos Eziquiel da Luz Silva, Renato Araujo da Silva, Manoelle da Silva Silva e Isan da Costa Oliveira Junior. Margaridas; simples, sinceras e leais. Vocês são amigos queridos, e o fardo foi muito mais leve de carregar ao lado de vocês.

Trilho agora para um novo horizonte, novas responsabilidades e projetos. Como diz o Lulu Santos: “Nada do que foi será de novo do jeito que já foi um dia, tudo passa, tudo sempre passará”.

“Ô meu corpo, faça sempre de mim um homem
que questiona! ” (Fanon, 2020, p. 242).

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar os impactos da judicialização da política de ações afirmativas nas comissões de heteroidentificação da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), no período de 2021 a 2024. Examina-se o funcionamento dessas comissões, seus fundamentos, critérios e procedimentos; identifica-se as ações judiciais que contestam suas decisões; verifica-se os impactos concretos da reforma judicial dessas decisões sobre a política de ações afirmativas e propõe-se mecanismos de aprimoramento institucional que contribuam para a redução da judicialização. A abordagem metodológica é quali-quantitativa. Qualitativa na medida em que analisa criticamente as decisões judiciais e alguns atores institucionais. É quantitativa na coleta e sistematização de dados referentes ao número e à frequência das ações judiciais. Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa documental, com análise de decisões judiciais extraídas do sistema “Processo Judicial Eletrônico – PJe” e de documentos institucionais relacionados à atuação das comissões e às respostas da universidade às determinações judiciais. Teoricamente, a pesquisa adota uma investigação sociojurídica e no campo do direito antidiscriminatório, com base em uma crítica do fenômeno jurídico. Os resultados demonstram que a judicialização das comissões de heteroidentificação da UNIFAP concentra-se, majoritariamente, em cursos de elevado prestígio social, como Direito e Medicina, mostrando disputas em torno da ocupação de espaços historicamente elitizados. Verificou-se, ainda, a existência de déficit de letramento racial no âmbito do Poder Judiciário, fator que repercute na revisão das decisões administrativas das comissões. No plano institucional, propõe-se o fortalecimento dos procedimentos de heteroidentificação mediante padronização normativa, qualificação continuada e aprimoramento dos fluxos administrativos relacionados ao cumprimento de decisões judiciais. Em dimensão constitutiva, defende-se a institucionalização obrigatória de disciplinas voltadas às relações raciais, às ações afirmativas e ao direito antidiscriminatório nos cursos de graduação em Direito. Como produtos técnicos, foram desenvolvidos: 1) Norma Regulamentadora dos Procedimentos de Heteroidentificação na UNIFAP; 2) Protocolo de Procedimentos Institucionais, que detalha a atuação em Casos de Judicialização de Procedimentos de Heteroidentificação; 3) Protocolo de Heteroidentificação Racial em Processos Seletivos Públicos.

Palavras-chave: Políticas públicas; judicialização de ações afirmativas; comissões de heteroidentificação; educação superior; direito antidiscriminatório.

ABSTRACT

is research aims to analyze the impacts of the judicialization of affirmative action policies on the heteroidentification committees of Federal University of Amapá between 2021 and 2024. The study examines the functioning of these committees, their foundations, criteria, and procedures; identifies lawsuits challenging their decisions; verifies the concrete impacts of judicial review on affirmative action policies; and proposes institutional improvement mechanisms aimed at reducing judicialization. The methodological approach is qualitative and quantitative. It is qualitative insofar as it critically analyzes judicial decisions and institutional actors. It is quantitative in the collection and systematization of data concerning the number and frequency of lawsuits. From the perspective of technical procedures, this research is documentary in nature, based on the analysis of judicial decisions extracted from the Electronic Judicial Process System (PJe) and institutional documents related to the activities of the committees and the university's responses to judicial determinations. Theoretically, the research adopts a socio-legal approach within the field of anti-discrimination law, grounded in a critical perspective on legal phenomena. The findings demonstrate that the judicialization of UNIFAP's heteroidentification committees is concentrated mainly in highly prestigious programs, such as Law and Medicine, revealing disputes surrounding access to historically elitized spaces. The study also identified a deficit in racial literacy within the Judiciary, which directly affects the judicial review of the committees' administrative decisions. At the institutional level, the research proposes strengthening heteroidentification procedures through normative standardization, continuous training, and improvements in administrative procedures related to compliance with judicial decisions. From a constitutive perspective, it advocates for the mandatory inclusion of courses on race relations, affirmative action, and anti-discrimination law in undergraduate Law programs. As technical products, the research developed: (1) the Regulatory Standard for Heteroidentification Procedures at UNIFAP; (2) the Institutional Procedures Protocol detailing actions in cases involving the judicialization of heteroidentification procedures; and (3) the Racial Heteroidentification Protocol for Public Selection Processes.

Keywords: Public policies; judicialization of affirmative actions; heteroidentification committees; higher education; anti-discrimination law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Publicação no Instagram da Justiça Federal do Amapá sobre a suspensão da bonificação regional da UNIFAP	92
Figura 2 - Publicação no Instagram da Justiça Federal do Amapá sobre a suspensão do processo seletivo 2024 da UNIFAP	93
Figura 3 - Autodeclaração de acordo com a resolução nº 21/2022 - UNIFAP	158
Figura 4 - Autodeclaração vagas supranuméricas de acordo com a resolução nº 21/2022 - UNIFAP	159
Figura 5 -Membros das Comissões de Heteroidentificação de acordo com a resolução nº 21/2022 - UNIFAP	160
Figura 6 - Etapas de Verificação e Ratificação da Autodeclaração e Realização da Entrevista	162
Figura 7 - Etapas de Decisão da Comissão e Fase de Recursos	162
Figura 8 - Etapas de Avaliação do recurso pela Comissão e Finalização das atividades.....	163
Figura 9 - Fluxograma das etapas constante nos procedimentos de heteroidentificação da UNIFAP.....	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Demonstração do quantitativo de ações judiciais analisadas	27
Tabela 2 - Existência de ato normativo próprio	127
Tabela 3 - Critério utilizado na heteroidentificação	127
Tabela 4 - Ações que questionaram a PAAF/UNIFAP entre as varas federais.....	166
Tabela 5 - Total geral de ações por ano.....	168
Tabela 6 - Total de ações por curso (2021–2024)	168
Tabela 7 - Relação dos cursos mais judicializados por 1000 vagas	169
Tabela 8 - Tipos de Ação Judicial	169
Tabela 9 - Situação geral das ações (2021–2024)	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais diferenças entre a Lei nº 12.711/2012 e Lei nº 12.990/2014	88
Quadro 2 - Panorama dos procedimentos de heteroidentificação das 69 universidades brasileiras.....	103
Quadro 3 - Critérios de conformação dos procedimentos de heteroidentificação ao princípio da dignidade da pessoa humana	133
Quadro 4 - Elementos do ato administrativo aplicados aos pareceres de heteroidentificação..	139
Quadro 5 - Modelagem Procedimental da Heteroidentificação em consonância com o Privacy by Design/Default.....	153
Quadro 6 - Cotas numéricas de acordo com a Resolução n. 21/2022 - UNIFAP	156
Quadro 7 - Cotas supranuméricas de acordo com a Resolução n. 21/2022 - UNIFAP.....	156
Quadro 8 - Vagas para a Pós-graduação de acordo com a Resolução n. 21/2022 - UNIFAP....	157

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC -Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AFROBRAS - Sociedade Afrobrasileira de Desenvolvimento Sócio Cultural

CDHMIR - Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial

CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CERD - Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

CGU - Controladoria-Geral da União

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CUT/DF - Central Única dos Trabalhadores do Distrito Federal

DEM - Democratas

DERCA - Departamento de Registro e Controle Acadêmico

DPU - Defensoria Pública da União

EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes

FUNAI - A Fundação Nacional do Índio

IARA - Instituto de Advocacia Racial e Ambiental

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICCAB - Instituto Casa da Cultura Afro-Brasileira

IDDH - Instituto de Defensores dos Direitos Humanos

IES - Instituições de ensino superior

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

MNU - Movimento Negro Unificado

MPMB - Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro

NEAB - Núcleo de Estudos Afro-brasileiros

ONU - Organização das Nações Unidas

PDI - Programa de Desenvolvimento Institucional

PJe - Processo Judicial Eletrônico

PROINICIAR - Programa de Iniciação Acadêmica

SBD - Sociedade Brasileira de Dermatologia

SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SISU - Sistema de Seleção Unificado

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UNB - Universidade de Brasília

UNEB - Universidade do Estado da Bahia

UNIFAP - Universidade Federal do Amapá

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CONDIÇÕES SOCIAIS E EPISTEMOLÓGICAS DA PESQUISA	15
2.1 Raça, memória, processos de pertencimento e construção metodológica	15
2.2 Em busca de uma visão mais humanística e menos normativo-dogmática.....	29
2.3 Por uma leitura crítica do problema a partir do lugar do vulnerável.....	34
2.4 Por uma prática forense antidiscriminatória.....	36
3 QUEBRANDO O SILÊNCIO DAS DIFERENÇAS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS COMO CONTRAPONTO ÉTICO-SOCIAL.....	40
3.1 Conceituação e análise das Políticas Públicas.....	40
3.2 Crítica à fetichização das gerações de Direitos Fundamentais e a urgência de uma perspectiva interseccional	44
3.3 As Ações Afirmativas como Política Pública Redistributiva.....	49
3.4 O paradoxo axiológico da igualdade formal e as ações afirmativas como resposta ético-política	51
3.5 A engenharia ideológica da “democracia racial” no Brasil.....	53
3.6 A raça e o racismo no texto e no subtexto constitucional.....	58
4 POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: ESTRUTURA NORMATIVA, LEGITIMAÇÃO CONSTITUCIONAL E CONFLITO JUDICIAL	63
4.1 As primeiras experiências de Ações Afirmativas nas universidades estaduais	63
4.2 As primeira experiência de Ações Afirmativas na universidade federal	67
4.3 A constitucionalidade das Ações Afirmativas reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal	71
4.4 A força normativa dos tratados internacionais de direitos humanos e a obrigatoriedade constitucional das Ações Afirmativas no Brasil	82
4.5 Distinção de regimes jurídicos nas Ações Afirmativas federais: acesso à educação superior e provimento de cargos públicos.....	86
4.6 Judicialização da política, coalizão e politização das decisões.....	90
5 ENTRE O CORPO E O DIREITO: A HETEROIDENTIFICAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS.....	97
5.1 Preconceito de marca, ancestralidade, dispositivos de racialidade e os limites sociológicos da identificação racial	97
5.2 O que as universidades veem? A ausência normativa do critério de ancestralidade nos procedimentos de heteroidentificação	103

5.3 Sou o que digo ou o que veem? As Comissões de Heteroidentificação e o controle da autodeclaração racial	129
5.4 O que as bancas precisam ver e o que precisam explicar? Parâmetros de juridicidade, motivação e controle das decisões das comissões de heteroidentificação	132
5.5 Dever ou Conveniência? O uso (ou não) do Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial do CNJ.....	140
5.6 Antes e depois do olhar: controle preventivo e repressivo na heteroidentificação...	142
5.7 Identidade racial sob prescrição médica: os limites da dermatologização nos procedimentos de heteroidentificação	143
5.8 Uma lei para todos os olhares? A pretensão de uma lei geral de heteroidentificação.....	145
5.9 Adequação dos procedimentos de heteroidentificação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).....	151
6 QUEM QUER (PODE) SER NEGRO NA UNIFAP? A POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS EM DISPUTA JUDICIAL	155
6.1 Entendendo as categorias de cotas e percentuais utilizados.....	155
6.2 Quem define quem é quem? Comissões de Heteroidentificação e regulação da identidade racial na UNIFAP	159
6.3 Breves considerações sobre as controvérsias constitucionais da Política de Ações Afirmativas da UNIFAP (PAAF/UNIFAP).....	164
6.4 Decisões, percentuais e conflitos: leitura quantitativa das decisões judiciais sobre heteroidentificação racial.....	167
6.5 O olhar judicial sobre a raça: uma leitura qualitativa das decisões sobre Heteroidentificação.....	174
6.6 Produtos técnicos propostos: estratégias práticas para qualificação dos procedimentos de heteroidentificação e fortalecimento institucional.....	179
7 CONCLUSÃO.....	182
REFERÊNCIAS	185
APÊNDICE A - NORMA REGULAMENTADORA DOS PROCEDIMENTOS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NA UNIFAP	198
APÊNDICE B - PROTOCOLO DE PROCEDIMENTOS INSTITUCIONAIS: ATUAÇÃO EM CASOS DE JUDICIALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO	202

APÊNDICE C - PROTOCOLO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL EM	
PROCESSOS SELETIVOS PÚBLICOS	213
ANEXO A - RESOLUÇÃO N. 21, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2022	218
ANEXO B – PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO A UNIFAP.....	232

1 INTRODUÇÃO

A adoção de políticas de ações afirmativas no ensino superior brasileiro consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos principais instrumentos de promoção da justiça racial e de enfrentamento das desigualdades estruturais que passam pela trajetória da população negra no país. No âmbito dessas políticas, as comissões de heteroidentificação desempenham um papel primordial na aferição da veracidade das autodeclarações raciais dos candidatos, sendo instâncias de controle que visam proteger a política de cotas contra fraudes e distorções. Na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), a institucionalização dessas comissões a partir de 2021 fortalece a política afirmativa e amplia o campo de disputas jurídicas, simbólicas e institucionais em torno de sua legitimidade, limites e procedimentos.

É nesse contexto situacional que se insere esta pesquisa, cuja missão precípua consiste em analisar os impactos da judicialização das políticas de ações afirmativas sobre o funcionamento das comissões de heteroidentificação da UNIFAP, no recorte temporal de 2021 a 2024. Parte-se da premissa de que tais comissões figuram em um espaço permeado por disputas normativas e interpretativas, nas quais o Poder Judiciário se afirma como ator decisivo, capaz de reformar, validar ou desautorizar decisões administrativas direcionadas à implementação da política racial. Com isso, busca-se compreender de que modo a atuação judicial interfere nesses processos, quais padrões se consolidam e quais efeitos produzem sobre a política de cotas da instituição.

O referencial teórico está ancorado no campo sociojurídico, com aportes de uma leitura crítica do fenômeno jurídico. Autores como Adilson Moreira, Abdias do Nascimento, Kabengele Munanga, Sergio Costa, Sueli Carneiro e Rodrigo Ednilson de Jesus oferecem subsídios para compreender a racialidade como construção histórica e relacional, bem como os mecanismos institucionais que reproduzem desigualdades.

No Capítulo 2, discute-se as condições e os limites da pesquisa, com ênfase na importância de um pensar sociológico na ciência jurídica. Propõe-se um convite a romper com o dogmatismo normativo, fazendo uma reflexão epistemológica que valorize a complexidade dos fenômenos jurídicos em sua dimensão social, histórica e política. A crítica ao formalismo jurídico é fundamental para a compreensão das ações afirmativas como respostas a desigualdades estruturais que, muitas vezes, são invisibilizadas por leituras estritamente legais.

O Capítulo 3 tem o alicerce teórico e conceitual, promovendo um aprofundamento crítico sobre as políticas públicas de ações afirmativas como contraponto ético-social à dinâmica excludente da igualdade formal. Aqui, são apresentadas as categorias analíticas de

políticas públicas e a inserção das ações afirmativas como políticas redistributivas de correção de desigualdades históricas. Também se discutem os mitos que sustentam o imaginário da democracia racial no Brasil, bem como a presença do racismo no próprio texto constitucional, em seus silêncios e omissões. Este capítulo ainda problematiza a lógica das “gerações” de direitos fundamentais, questionando sua capacidade de explicar a complexidade das demandas por justiça racial.

No Capítulo 4, debruça-se sobre a construção normativa e jurisprudencial das ações afirmativas raciais no ensino superior, abordando desde as primeiras experiências subnacionais até o reconhecimento da constitucionalidade dessas políticas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 186. Este capítulo é detido por uma análise sociopolítica da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas nas Universidades) e sua distinção frente à Lei nº 12.990/2014 e a Lei nº 15.142/2025 (cotas no serviço público federal), destacando os diferentes contextos institucionais, pressões sociais e disputas que moldaram suas formulações.

A partir dessa análise, discute-se que tais leis, embora aparentem continuidade, respondem a situações de reconhecimento e inclusão distintas. A primeira, mais ligada ao campo educacional e à formação da cidadania; a segunda e a terceira, ao campo burocrático e à disputa por prestígio e poder simbólico no serviço público. Contempla-se, ainda, a crescente judicialização das ações afirmativas e a atuação do Poder Judiciário como instância de controle (e, por vezes, de contenção) da implementação dessas políticas.

No Capítulo 5, a pesquisa vai até a zona de tensão entre categorias sociológicas de raça e o espaço jurídico-institucional. Inicialmente, são examinados os fundamentos teóricos da identificação racial no contexto brasileiro, com destaque para as noções de preconceito de marca, ancestralidade e dispositivos de racialidade, mostrando as sinuosidades sociológicas da definição de pertencimento racial frente aos procedimentos administrativos formais.

Na sequência, problematiza-se a ausência da utilização do critério de ancestralidade nos procedimentos de heteroidentificação, expondo que tal elemento não é um parâmetro jurídico válido nas decisões das comissões. A partir disso, aprofunda-se a discussão entre autodeclaração e heteroidentificação, discutindo-se a função das comissões como instâncias de controle da identidade racial declarada, transpassada entre a validação administrativa e a contenção de fraudes. Analisa-se, além disso, os parâmetros de juridicidade que devem guiar a atuação das comissões, com ênfase na exigência de motivação adequada, transparência decisória e possibilidade de controle.

O capítulo 6 se volta à dimensão empírica da judicialização da política de cotas raciais na Universidade Federal do Amapá, são discutidas as categorias de cotas e os percentuais

adotados pela instituição, a fim de entender os critérios de operacionalização da política afirmativa. Faz-se uma análise quantitativa das decisões judiciais envolvendo heteroidentificação racial, identificando padrões decisórios, índices de deferimento e indeferimento, bem como os principais pontos de conflito levados ao Poder Judiciário Federal, no âmbito da Seção Judiciária do Amapá.

Complementarmente, realiza-se uma leitura qualitativa dessas decisões, examinando a forma como o Judiciário interpreta e, por vezes, redefine os critérios de identificação racial estabelecidos administrativamente. Ao final, apresenta-se os produtos técnicos propostos pela pesquisa, que consistem em estratégias práticas para a qualificação dos procedimentos de heteroidentificação e ao fortalecimento institucional da UNIFAP. Tais propostas buscam aprimorar a segurança jurídica e contribuir para a efetividade da política de ações afirmativas.

2 CONDIÇÕES SOCIAIS E EPISTEMOLÓGICAS DA PESQUISA

2.1 Raça, memória, processos de pertencimento e construção metodológica

Antes de iniciar a discussão sobre a temática proposta na pesquisa, considero relevante compartilhar um pouco da trajetória deste pesquisador, cujos construtos cognitivos e experienciais se entrelaçam de maneira inevitável com o objeto investigado. Aliás, conhecer o sujeito que observa o campo auxilia na compreensão de sua semiótica, percepções, prospecções e formas de interpretar a realidade. Preciso confessar que, se a dissertação tivesse sido escrita dois anos atrás, o tema seria outro e as Ações Afirmativas seriam deixadas de lado. A grande verdade é que esses assuntos não despertavam meu interesse, mesmo sendo um homem preto, com traços fenotípicos marcantes e que sofreu muito na infância devido à cor da pele. Houve um processo de autopertencimento, ainda em construção, no qual ser e pertencer se fundem e me ajudam a pintar os próximos quadros da minha trajetória. Mas, desta vez, haverá muita tinta preta.

Prestei o vestibular para Licenciatura em Sociologia na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e Direito na Faculdade de Macapá, que era uma instituição particular. A limitação operacional daquele momento impossibilitou fazer os dois cursos, então optei em permanecer no Direito. Não obstante a escolha, ter cursado um semestre de sociologia gerou uma semente. Aqueles textos polidos, humanizados e reveladores aguçaram a minha percepção. Sempre pensei em sociólogos como figuras únicas, capazes de visualizar a complexidade de relações sociais com facilidade, quase como um talento inato. Em 5 anos no curso jurídico nunca estudei qualquer assunto relativo à teoria crítica racial, mesmo em disciplinas propícias a este tipo de discussão.

As leituras eram pragmáticas, teoréticas, ortodoxas e positivistas. Em um determinado momento me perguntei se havia feito mesmo a escolha correta, a pomposidade e elitização atribuída à área é enfadonha. Gostava de estudar hermenêutica, judicialização e ativismo judicial, por consequência o meu Trabalho de Conclusão de Curso tratou sobre o ativismo judicial em matéria penal, bem como os desafios hermenêuticos e praxiológicos ante o princípio da legalidade. Ao finalizar, passei no exame da Ordem dos Advogados do Brasil e comecei a trabalhar na Central de Licitações do Amapá, vinculada à Procuradoria-Geral do Estado.

Atuei diretamente com processos licitatórios envolvendo diversas secretarias do estado, sempre lotado na Subcoordenadoria de Precificação, setor responsável por analisar os preços praticados nos certames e assegurar a economicidade nas contratações públicas. Ao longo do

tempo, pude desenvolver habilidades técnicas relevantes e compreender, na prática, os bastidores da administração pública. O ambiente exigente e colaborativo contribuiu significativamente para o meu amadurecimento profissional, sendo, inclusive, onde tive a chance de exercer a função de subcoordenador da unidade por determinado período. De certo modo, essa experiência foi decisiva para consolidar meu interesse pelas políticas públicas e pelos mecanismos de controle e avaliação da atuação estatal.

Nesse intervalo de tempo, a vida acadêmica permaneceu um pouco ativa, publiquei alguns artigos em coautoria, porém nenhum ainda tratando sobre questões raciais. Após quase 3 anos trabalhando na central, passei no concurso para o quadro técnico-administrativo da Unifap e tive minha lotação definida para atuar na Procuradoria Federal junto à instituição. As demandas do setor são bem heterogêneas, contudo, uma das questões mais recorrentes são os questionamentos judiciais das decisões tomadas pelas comissões de heteroidentificação. Isto começou a chamar a minha atenção, eram muitas ações judiciais, com distintas interpretações a depender do magistrado. A equipe da procuradoria começou a mapear essas ações observando os percentuais de êxito em cada vara federal.

Outrossim, vários alunos, professores, gestores e técnicos questionavam tanto as decisões da banca quanto as dos magistrados. Isto porque algumas pessoas aprovadas na heteroidentificação claramente não eram beneficiárias daquela ação afirmativa, pelo traço fenótipo ser contrastante com a identificação racial requerida. De igual modo acontecia com as decisões judiciais, sobretudo da 1ª Vara Federal Cível, que em todos os processos judiciais sob sua jurisdição as decisões das comissões foram invalidadas por conta de um entendimento particular do magistrado, cuja percepção se baseia somente na validade da autodeclaração.

A curiosidade efervescente trouxe a necessidade de buscar capacitação para conhecer mais sobre os procedimentos de heteroidentificação. Soube que seria ofertado um curso junto ao Núcleo de Estudos Afro-brasileiros da Unifap (NEAB) e prontamente me inscrevi. Ao participar, obtive uma visão extensiva sobre teoria crítica da raça, com muitos textos e palestras com professores renomados. Era um universo novo e reconhecia a minha limitação teórica e técnica sobre o assunto, só havia visto o tema sob uma perspectiva judicial, voltada a uma microrealidade do setor no qual estava inserido. Quando o curso foi finalizado, era necessário elaborar um trabalho final, que consistia em um relato de experiência, associando as questões estudadas no curso. Como tinha o mapeamento das ações judiciais, apresentei alguns dados quantitativos no trabalho.

Pouco tempo depois, o processo seletivo para ingresso no Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior foi aberto. No início, fiquei relutante em participar por

conta da alta carga de trabalho da unidade, mas me inscrevi mesmo assim. Na hora de confeccionar o projeto, havia uma certa inclinação para estudar a judicialização de políticas públicas educacionais de forma geral, incluindo também demandas judiciais sobre remoção, processos seletivos, licitação, revogação de diploma estrangeiro etc.

O pensamento de analisar especificamente o controle judicial sobre as decisões das comissões de heteroidentificação sobressaiu, pois existia a oportunidade perfeita de investigar o fenômeno com mais detalhe, além de poder sugerir estratégias de aprimoramento nos procedimentos. O prazer de ler e estudar essas questões mudou algo em mim; a cada parágrafo escrito, me recordava das situações vivenciadas na infância. Era como se uma chave tivesse virado e apenas naquele momento havia percebido o peso de algumas situações vivenciadas. Foi assim que passei no processo seletivo e segui a temática proposta no projeto.

O passado agora se reorganizou com novos significados, de repente, enxergava aquilo que sempre esteve diante de mim. Lembrei-me da escola, dos corredores onde minha presença parecia destoar, das brincadeiras das quais eu nem sempre fazia parte, das vezes em que me diziam, com um sorriso cortante, que meu cabelo era "diferente", que minha cor era "exótica", que minha inteligência era uma "surpresa". A infância, que até então eu via como um tempo ingênuo e distante, agora se expõe na tessitura das minhas inquietações acadêmicas. A cada conceito lido, eu revivia as sutilezas de uma exclusão que, por tanto tempo, permanecera disfarçada de normalidade. Entendi, enfim, que minha pesquisa não era sobre normas, processos e decisões judiciais. Mas também sobre mim. Sobre o que fui, o que sou e o que, agora consciente, me torno.

Por isso, escolhi narrar minha história ao contrário. Em vez de começar pela infância, iniciei pelo momento no qual aprendi a enxergá-la de outro modo. O tecido da memória foi refeito, costurado a partir de novas lentes. Ao olhar para trás, não encontrei só lembranças; encontrei marcas, ausências e silenciamentos. De um tempo existente e agora visível. A compleição memorial é muito mais do que buscar por datas, rostos e lugares cristalizados no tempo. Ela é movimento, um fluxo contínuo, atravessando a história escrita e se mostrando na história viva (Bernardo, 2015). Nem tudo o que parece ter ficado para trás realmente desapareceu. Há ecos, pensamentos nos quais renascem no presente. Lembrar é compreender como os acontecimentos se transformam à medida que mudamos nosso olhar. Nesse trajeto, ressignifica o que foi vivido e a forma como seguimos vivendo.

Estudei boa parte da vida em colégios particulares, pois minha família acreditava que a educação nesses espaços era superior. O período pré-escolar transcorreu sem grandes dificuldades. Os desafios começaram, no entanto, a partir da primeira série. Foi nesse período

que tive o primeiro contato com a desigualdade racial e de classes. Meus pais pertenciam à classe média, eram servidores públicos com remuneração modesta, mas a escola onde estudava reunia alunos de perfis econômicos muito distintos. Assim, eu tinha colegas cujos pais eram engenheiros, juízes, advogados, empresários etc. Lembro-me bem de um fato bastante curioso: apenas três pessoas na turma inteira eram negras.

Já na primeira semana de aula, sentia-me deslocado. Era ridicularizado constantemente, até mesmo por minhas escolhas de material escolar, recebendo um tratamento hostil e pouco acolhedor. A cordialidade vinha apenas dos dois únicos pretos da turma, os quais cuidadosamente anedotizo como “moça da trancinha” e “rapaz da coxinha”. Passamos por muitas dificuldades. Diversas vezes, alguns colegas nos agrediam, jogavam nossos lanches no lixo e quebravam nosso material escolar. A moça da trancinha também sofria, puxavam seus cabelos e furtavam seus apontadores. A situação se agravou quando mudei de turno. Apesar de não comentar sobre as violências que sofria, insisti em ir para a turma da tarde.

A hostilidade permaneceu, mas com um agravante: aquela turma era ainda mais violenta. As agressões eram constantes e, quase toda semana, meu material escolar desaparecia. Os insultos também mudaram, antes ouvia coisas como “cabelo de palha de aço”, “feio”, “fedorento”; agora, os ataques eram explícitos, com termos como “preto fedido”, “macaco”, “gorila”, “babuíno” etc. O racismo, que antes era velado, tornou-se escancarado. Acreditei que me aproximar de alguém com traços físicos semelhantes traria conforto, porém isso não aconteceu. Um dos alunos mais agressivos era justamente um rapaz negro, que sempre usava uma jaqueta jeans, a quem anedotizo como “rapaz da jaqueta”. Ele protagonizou um dos episódios mais marcantes para mim. Todos os dias, eu ia com um sapatênis preto de couro, com tiras autocolantes, respeitando o código de vestimenta da escola. Os outros alunos, no entanto, ignoravam essa norma e usavam tênis de marca, coloridos e variados.

O rapaz da jaqueta zombava do meu sapato sempre que surgia a oportunidade, chamando-me de “preto do sapato preto”. No entanto, em uma das vezes, a brutalidade foi exacerbada a ponto de meu uniforme ser rasgado. Isso ocorreu porque, naquela semana, meu avô havia falecido e eu já estava cansado das agressões constantes. Quando cheguei em casa, meus pais se depararam com um verdadeiro prisioneiro de guerra: boca ensanguentada, camisa rasgada. Naquele momento, contei parte do que estava acontecendo, mas omiti muitos dos abusos sofridos. Após a ida deles ao colégio, a situação melhorou um pouco. A coordenação passou a promover palestras e exibir filmes sobre bullying, buscando conscientizar os alunos. Entretanto, não demorou para que os ataques retornassem e se tornassem novamente frequentes.

Todo aquele ambiente violento, aliado à morte do meu avô, deixou minha mente confusa, e eu era apenas uma criança de aproximadamente 10 anos.

A partir da 5ª série, decidi dar um fim nos abusos. Como havia ganhado um celular de presente dos meus pais, vi nele a oportunidade perfeita para registrar tudo. Naquele ano, as artes marciais estavam em alta e vários meninos praticavam alguma luta, inclusive o rapaz da jaqueta. Isso desviou um pouco o foco em mim, pois agora eles brigavam entre si para provar quem era o mais habilidoso. Aproveitei uma dessas disputas, durante a troca de professores e filmei o rapaz da jaqueta aplicando um mata-leão em outro aluno. Ao chegar em casa, mostrei o vídeo, que foi encaminhado à direção, resultando, enfim, em uma mudança significativa até o final daquele ano. O agressor foi suspenso e acabou reprovando.

Fiquei por muito tempo paralisado. Não contava nada para os meus pais nem para a coordenação escolar, era mais fácil fingir que nada era real. Sentia que minha existência era um erro, acreditava que minha forma de vestir era um problema, questionava o porquê de não ter cabelo liso e pele mais clara. E não se engane, nesta narrativa não há final apoteótico, nem um desfecho redentor. O fato de um menino preto ser um dos principais perpetradores de racismo naquele ambiente parece um paradoxo, um contrassenso. Entretanto, essa situação ilustra bem a complexidade do preconceito racial, ele assume diferentes máscaras, podendo estar, inclusive, no rosto daqueles considerados “oprimidos”.

A 6ª série trouxe uma nova camada à minha experiência. Finalmente mudei de escola, para uma ainda mais elitizada, mas extremamente rígida e organizada. Pela primeira vez em muitos anos, pisava em um solo pacífico no que se refere à violência física escancarada. No entanto, em seu lugar, surgiu um preconceito racial velado e sofisticadamente disfarçado. Minhas manifestações eram cerceadas em algumas aulas, professores respondiam com rispidez e meu modo de aprender não era respeitado.

Recordo-me de uma professora de português que me tratava com extrema agressividade, como se eu fosse incapaz, apenas por não ter entendido locuções verbais. O constrangimento me impediu de aprender naquele momento, só fui absorver o conteúdo anos depois, ao estudar para o Exame Nacional do Ensino Médio. Além disso, meus colegas tinham um poder aquisitivo extremamente superior, o que gerava situações desconfortáveis. Eu pertencia a uma classe social diferente, um conflito latente e efervescente.

Aceitei injúrias raciais como essa em nome de uma suposta amizade. Eles não me batiam nem eram agressivos, muito pelo contrário, mostravam-se cativantes, quando, no fundo, desejavam me manter à distância. Sei disso porque nunca fui convidado para aniversários ou festas. O preto servia apenas para divertir, ser alvo de piadas, mas nunca para ser parte do grupo.

Por outro lado, dois estudantes muito simpáticos se tornaram meus amigos. Com isso, parei de interagir com os demais, evitando novas situações de racismo disfarçado. Creio que tenha sido a única amizade verdadeira que fiz naqueles anos. Eles me tratavam como igual e apesar da diferença de classe social jamais houve rispidez, nem mesmo por parte de suas famílias. Talvez não saibam o bem que me fizeram. Era um alívio estar em um ambiente de acolhimento genuíno.

A partir da 7ª série, fui matriculado em um colégio público devido a problemas financeiros. Desde o primeiro dia, fui tratado com cordialidade por todos. O ambiente era repleto de pessoas com condições socioeconômicas e traços étnicos semelhantes aos meus. Rememorar esta cena me traz uma tranquilidade imensa. Pela primeira vez, senti que pertencia de fato a um lugar. Não pretendo afirmar que todas as instituições de ensino particulares são estruturalmente racistas, excludentes e hostis. No entanto, é essencial refletir sobre essa realidade.

Almeida (2012), ao analisar o racismo, o antirracismo e a Lei 10.639/2003 em escolas particulares de Niterói (RJ), identificou que mais de 37,6% dos alunos pesquisados já presenciaram ou tiveram conhecimento de algum episódio de preconceito racial na escola, em uma amostra de 213 estudantes. Além disso, 34 alunos admitiram ser “mais ou menos” racistas e 2 declararam-se racistas. Somando esses números, chega-se a 25% da amostra, um dado alarmante. Esse exemplo demonstra que não se trata de um caso isolado. Muitas escolas não sabem lidar com essas práticas e costumam classificar tudo como bullying. Essa abordagem minimizadora cumpre uma função social específica, como apontam Bernardo e Maciel (2015): amenizar a gravidade dos atos para reforçar o mito da democracia racial dentro das instituições de ensino.

A suavização evidencia a superficialidade com que o tema é tratado. Afinal, é muito mais conveniente para uma escola negar a existência de violências raciais em seus espaços. Por isso, criam-se dicotomias simplistas, como popular versus impopular, forte versus fraco, bonito versus feio, quando, na realidade, as questões subjacentes envolvem relações de poder, gênero e raça, além da supervalorização da branquitude (Bernardo e Maciel, 2015). O racismo disfarçado de humor também contribui para a tentativa de descriminalização da segregação racial. Estereótipos presentes em piadas perpetuam imagens depreciativas dos negros e legitimam a opressão de uma minoria. Esse tipo de humor preserva os privilégios da branquitude, garantindo que continuem nas mais altas posições de poder. Não se trata só de ofensas psicológicas e sim de uma estratégia de manutenção da estratificação racial (Moreira, 2019).

Os próprios meios de comunicação alimentam o humor racista, reforçando rótulos e adjetivos pejorativos. Tião Macalé era o feio, Mussum o bêbado, Vera Verão a bicha preta e Adelaide a desvairada. Os estereótipos moldam a percepção dos espectadores, tornando programas televisivos, plataformas de streaming e redes sociais verdadeiros instrumentos de legitimação da hegemonia branca (Moreira, 2019).

Neste sentido, penso que a violência ostensiva e velada nas quais presenciei são subprodutos do racismo. As piadas e zoações pareciam amenas, mas eram problemáticas tanto quanto as agressões físicas. De algum modo, estas coisas não geraram em mim uma intrepidez e coragem de lutar. O silêncio aparentava ser a melhor solução. Isto justifica o meu longo desinteresse pelos estudos de qualquer temática relativa às relações étnico-raciais. O período caótico que passei foi responsável por um dos meus maiores sofrimentos, senti na pele o que é temer pela cor, o peso de estar errado sem fazer nada de errado. Aquilo não era um simples bullying, nunca foram xingamentos ou violências isoladas.

Passei muito tempo negando, inconscientemente afetou minhas escolhas, existia ali uma marca que me acompanhava. Quando você se depara com essas situações sua vida muda completamente, a percepção é outra. Hoje eu me pergunto o porquê de ter permanecido tanto tempo calado, imagina só uma criança experienciar situações tão brutais, com feridas psicológicas e físicas, o problema começou a ser o meu pertencer, o meu existir. Ao ser aprovado para a 8ª série, tive a oportunidade de retornar para uma escola particular, entretanto o sentimento de tranquilidade e acolhimento me fizeram permanecer no ensino público até o término do ensino médio.

Há, nesta pesquisa, o assentimento a uma missão de metamorfose, descobrimento e pertencimento. Antes mesmo de começar a escrever, apenas lendo a respeito, já percebi uma mutação em meu interior, em um aspecto ontológico e axiológico. De fato, algo tem mudado dentro de mim. Coisas que antes não enxergava agora são visíveis. A opressão de anos me fez encaixotar aquela vontade de lutar contra ela. Outros companheiros podem estar se sentindo da mesma forma, espero que este texto os encontre e ajude a sair do estado de obnubilação promovido pelo preconceito racial. É muito importante que pessoas se levantem contra essa hegemonia racial e social. Ler sobre a temática também ajuda a compreender os eventos em sua plenitude. A cada página, você sente que não está sozinho, outras pessoas passaram pelas mesmas dificuldades e hoje ajudam a compor o cânone de vozes da resistência negra.

Não escolhi estudar sobre questões afro-referenciadas, foram elas que me escolheram. Lembro que, em 2016, quando prestei o vestibular para sociologia, me identifiquei como pardo. Da mesma forma, ao tirar a carteira de identidade e outros documentos, parecia estranho dizer

que eu era preto, tentava mascarar minha negritude. Todavia, as vendas em meus olhos, impostas pela supervalorização da branquitude, foram retiradas, assim como as amarras pregadas em meus lábios. Hoje, posso enxergar e falar sobre todo o racismo enfrentado. Não sou mais ou menos, um pouquinho ou um pedaço preto. Sou preto por completo.

Aos pesquisadores que se debruçam sobre este trabalho, talvez cause estranhamento a presença destas memórias naquilo que, em uma concepção mais tradicional, se convencionou chamar de “parte metodológica”. Poder-se-ia perguntar: o que fazem essas experiências aqui? Qual a pertinência de um corpo que sente, lembra e narra, em um espaço que se espera técnico, objetivo e distanciado? A provocação é intencional.

Porque, na verdade, não há um desvio metodológico, têm-se um posicionamento ontológico. Não há como cindir o sujeito que observa do fenômeno que é observado, sobretudo quando este fenômeno atravessa, marca e forma o próprio pesquisador. O olhar que analisa as políticas de ações afirmativas, as comissões de heteroidentificação e os processos de judicialização não é um olhar externo, imune ou exógeno. É um olhar implicado. É o mesmo olhar que, em outro tempo, foi alvo de dúvida e negação. É o corpo que já foi lido que agora se propõe a ler criticamente os mecanismos institucionais de leitura dos outros corpos. Esta pesquisa se constrói, portanto, nesse entre-lugar, onde o vivido informa o teórico e o teórico devolve ao vivido novas possibilidades de compreensão e transformação. E é justamente dessa imbricação que nascem os principais questionamentos que orientam esta pesquisa.

Além disso, a cada etapa compreendo melhor o que significa resistir. Novos significados surgem constantemente, carregando complexidade e profundidade. Percebo que este ciclo apresenta múltiplas dimensões, cujo alcance depende do equilíbrio entre tempo e dedicação. O tempo proporciona experiências, perspectivas, desafios e soluções. Já a dedicação está intrinsecamente ligada ao cuidado; dedicar-se é cuidar, é fazer o necessário para que algo se torne possível.

O progresso é a soma da dedicação e do tempo investido. A cada passo dado, uma nova jornada se desenha. Lutar contra o preconceito racial e defender as políticas de ações afirmativas se tornou uma essencialidade em minha existência, aquilo que, se me roubasse, eu morreria, substância do meu corpo e alma. A paráfrase das palavras de Rubem Alves (2008) é sugestiva e pertinente, de fato essa luta se amalgamou em meu pertencer e ela jamais poderá ser esquecida novamente.

O tema foi escolhido ante a observação das constantes judicializações das decisões das Comissões de Heteroidentificação da Universidade Federal do Amapá. Com a rotina de trabalho na Procuradoria Federal Especializada junto à instituição, é comum precisar mapear essas ações

para conseguir fornecer subsídios adequados para as equipes regionais de atuação da Advocacia-Geral da União. O mapeamento também serve para instrumentalizar uma boa defesa e traçar estratégias efetivas, a fim de evitar cada vez mais processos judiciais. Ao verificar os dados retirados do sistema “Processo Judicial Eletrônico – PJe” percebi uma grande insegurança jurídica nas decisões judiciais que versam sobre a temática, haja vista que cada magistrado federal entende de maneira distinta.

Outrossim, as reformas nas decisões das comissões têm causado um certo tumulto na instituição, com a revolta de parte da comunidade acadêmica. Após algumas inquiries, constatou-se que os trabalhos efetuados no contexto da UNIFAP focam nas políticas de ações afirmativas em uma perspectiva mais educacional, sem, contudo, verificar as ações judiciais que questionam os métodos adotados pelas bancas de heteroidentificação. Destacam-se os seguintes:

- a) “Educação e relações étnico-raciais: um diagnóstico do ensino na Universidade Federal do Amapá”, onde se apresenta a educação étnico-racial na prática docente da UNIFAP (Oliveira, 2021);
- b) “Universidade Federal do Amapá e a comissão de heteroidentificação: entraves, desafios e possibilidades”, no qual objetiva analisar a processo de formação da comissão de heteroidentificação da instituição, porém antes da publicação da Resolução n. 21/2022 (Da Silva e Custódio, 2021);
- c) “Lei n. 12.711/2012: trajetória histórica, limites da ação afirmativa e aplicabilidade na Universidade Federal do Amapá–UNIFAP (2013 a 2020) ”, que busca analisar a implementação da Ação Afirmativa instituída pela Lei n. 12.711/2012, na Universidade Federal do Amapá, à luz da Teoria Crítica da Raça (Vieira, 2022).

Apesar de abordagens excelentes, eles buscaram investigações em uma ótica diferente da proposta nesta dissertação. O artigo escrito por Da Silva e Custódio (2021), conquanto não foque no aspecto do questionamento judicial, demonstra a falta de padronização e sistematização que ocorria antes da publicação da Resolução n. 21 (Unifap, 2022), principalmente no que diz respeito à constituição, se deveria ser feita através de portaria, quais membros participariam e como seriam as etapas até a verificação das autodeclarações de pertencimento ético-racial.

Importante consignar que a proposta está em consonância com o objetivo estratégicos de número 4 e 16 do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI 2020-2026), auxiliando

no aprimoramento de políticas de inclusão social e no estabelecimento de mecanismos para a efetivação da autonomia acadêmica, administrativa e financeira (Unifap, 2019).

Isto porque a verificação de métodos que ajudem na diminuição do controle judicial sobre as decisões das comissões repercutirá diretamente na autonomia universitária e na Política Pública em educação da instituição. Não obstante o PDI incluir no objetivo número quatro o aprimoramento da acessibilidade e inclusão social, não é mencionado no documento um recorte específico para ações afirmativas e cotas raciais, pauta-se tão somente a bonificação regional. Ainda, o desenvolvimento de pesquisas acerca do tema é importante para a promoção da igualdade racial, posto que investigar as frequentes judicializações de forma técnica, com a identificação dos principais pontos controvertidos, ajudará na construção de instrumentos adequados para o melhoramento dos procedimentos de heteroidentificação na instituição.

As políticas públicas de ações afirmativas no Brasil emergem de um campo de disputas sociais, jurídicas e simbólicas. Elas são produto de lutas históricas, da mobilização de sujeitos racializados e da progressiva erosão do mito da democracia racial brasileira, construído sob o silenciamento da violência colonial. A presente dissertação parte do reconhecimento de que essas políticas não podem ser analisadas estritamente sob o crivo do direito positivo, mas requerem um olhar sociologicamente orientado, capaz de captar as tensões entre a igualdade formal prometida e a desigualdade material perpetuada, entre o texto jurídico e o subtexto da realidade social.

A lei 12.711 (Brasil, 2012) foi criada reservando um percentual de vagas para pretos e pardos nas instituições federais de ensino superior, com sua questão hermenêutica clara: garantia de igualdade de direitos. No início, a maioria das universidades adotava apenas o critério de autodeclaração, a exemplo da Universidade Federal do Ouro Preto, que utilizou dela de 2012 a 2017 (Camilloto; Oliveira, 2020). Acontece que surgiu um número considerável de fraudes nas autodeclarações, sobretudo naqueles cursos mais concorridos como Medicina e Direito, então foi necessário criar um procedimento capaz de aferir as questões fenotípicas de cada candidato, testificando o que havia sido declarado. Deste modo, criou-se às Comissões de heteroidentificação, no qual consistem em uma série de métodos para identificação étnico-racial do candidato por terceiros, normalmente uma comissão formada por três avaliadores. Apesar de juridicamente válido, o procedimento tem sido constantemente judicializado nas universidades, dada a natureza subjetiva das análises.

Essas judicializações se estenderam à Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), que nos últimos anos tem sofrido uma crescente interferência do judiciário em programas desenvolvidos na implementação e consolidação das ações afirmativas. A universidade possui

um planejamento organizacional de vagas para cada curso, que abarcam inclusive estrutura física, quantitativo de professores, número máximo de alunos em uma turma, entre outros aspectos.

O art. 1º da lei 12.711 (Brasil, 2012) estabeleceu o percentual de reserva de vaga de no mínimo 50% para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas ou em escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público. Nota-se que o referido ato normativo traça um quantitativo mínimo, portanto existe uma liberdade por parte das universidades em aumentar esse percentual observando a sua realidade socioeconômica.

A UNIFAP, em 13 de dezembro de 2022, através da Resolução nº 21, estabeleceu diretrizes para a Política de Ações Afirmativas no seu âmbito interno, que além de atribuir papéis e responsabilidades a vários atores institucionais a fim de consolidar a política, também criou uma divisão específica de cotas para o ingresso de estudantes nos cursos de graduação e pós-graduação, com duas categorias principais: cotas numéricas e supranuméricas, cada uma atendendo públicos específicos. Desse modo, com base na autonomia universitária garantida pelo art. 207 da Constituição Federal (Brasil, 1988), a instituição ampliou para 75% das vagas numéricas totais de cada curso, a serem reservadas a candidatos que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas, dividindo socioeconomicamente 60% delas a candidatos cuja renda familiar per capita seja de até 1 salário mínimo e 40% a candidatos com renda familiar per capita superior a 1 salário mínimo (Unifap, 2022).

Além disso, de acordo com os dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o estado do Amapá, essas duas faixas de renda são distribuídas entre pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência (Unifap, 2022), com essa nova classificação o quantitativo de pessoas que passam pelas comissões também aumentou. Para exemplificar, no Processo Seletivo 2024, das 60 vagas ofertadas para o curso de medicina, 40 delas foram para pretos, pardos, indígenas e quilombolas (Unifap, 2024).

Antes da Resolução nº 21/2022, a universidade adotava em seus processos seletivos o percentual mínimo de reserva de vagas estabelecido na lei 12.711 (Brasil, 2012), que é de 50%. Contudo, ainda sim a demanda tinha uma certa incidência de judicializações, principalmente em cursos mais concorridos como Medicina e Direito, conforme será melhor explorado. Nessa intelecção, a questão que norteará essa pesquisa é: quais os impactos da judicialização da política de ações afirmativas na atuação das comissões de heteroidentificação da Universidade Federal do Amapá, entre 2021 e 2024?

Como objetivo geral, a pesquisa busca analisar os impactos da judicialização da política de ações afirmativas nas comissões de heteroidentificação da Universidade Federal do Amapá, no período de 2021 a 2024, compreendendo essa dinâmica como um campo de disputa jurídica e institucional em torno da legitimidade da política de cotas raciais. Visando atingir o objetivo geral, pensou-se nos seguintes objetivos específicos:

- a) Examinar o funcionamento das comissões de heteroidentificação no âmbito da política de cotas raciais adotada pela Universidade Federal do Amapá, destacando seus fundamentos, procedimentos e critérios;
- b) Identificar as ações judiciais que questionam as decisões das comissões de heteroidentificação da Universidade Federal do Amapá.
- c) Verificar os impactos da reforma de decisões das Comissões de Heteroidentificação sobre a Política de Ações Afirmativas da Universidade Federal do Amapá
- d) Propor mecanismos de melhorias nos procedimentos adotados pelas Comissões de Heteroidentificação da UNIFAP.

A pesquisa é descritiva, uma vez que se observará os fatos sem interferência direta do pesquisador. O propósito é descrever as características do fenômeno estudado, identificando a frequência das intervenções judiciais nas decisões das comissões de heteroidentificação da Universidade Federal do Amapá entre 2021 e 2024. Quanto aos procedimentos técnicos, foi adotada uma pesquisa documental, com a análise de decisões judiciais e documentos institucionais que registram as atuações das comissões.

Os dados referentes aos processos judiciais foram obtidos por meio da ferramenta “Consulta Pública” do sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), plataforma oficial adotada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, competente para o processamento das ações movidas em face da Universidade Federal do Amapá. Para a localização precisa dos feitos relacionados ao objeto desta pesquisa, foram utilizados filtros temáticos disponíveis no sistema, tais como “Sistema de Cotas”, “Matrícula”, “Acessibilidade”, “Ações Afirmativas” e “Cota para Ingresso”, os quais se mostraram essenciais para o refinamento da busca. A ausência desses filtros tornaria a triagem significativamente dificultosa, uma vez que a UNIFAP recebeu, apenas entre 2021 e 2023, 731 ações judiciais na Justiça Federal envolvendo os mais diversos procedimentos administrativos e acadêmicos.

Abrange-se o período de 1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2024. Inicialmente, cogitou-se estender a análise até o ano de 2025; contudo, a maior parte dos processos ajuizados

neste último período ainda não possui decisões liminares ou sentenças, o que inviabilizaria uma avaliação consistente e comparativa. Diante disso, optou-se por encerrar o recorte temporal em 2024, ano em que já há um volume significativo de decisões meritórias aptas a subsidiar a análise.

A escolha pelo marco inicial em 2021 justifica-se pelo fato de que o PJe somente registra processos envolvendo judicialização de procedimentos de heteroidentificação a partir desse ano. Isso decorre da própria prática institucional, a UNIFAP passou a adotar procedimentos formais de heteroidentificação presencial apenas em 2021, sendo que, anteriormente, prevalecia o critério da autodeclaração racial. Importa destacar que não foram incluídas na amostra as ações que discutem a legalidade ou a constitucionalidade da política de cotas da UNIFAP em sentido amplo, tema já analisado em outro estudo (Caldas et al., 2025).

Também foram excluídos os processos relativos a concursos públicos, por não integrarem o escopo desta investigação. O foco metodológico permanece estritamente direcionado às decisões judiciais que questionam os procedimentos adotados pelas Comissões de Heteroidentificação nos processos seletivos de ingresso na graduação. No total, foram identificadas 89 ações judiciais relacionadas ao tema no período de 2021 a 2024, distribuídas de forma desigual ao longo dos anos:

Tabela 1 - Demonstração do quantitativo de ações judiciais analisadas

PERÍODO	AÇÕES JUDICIAIS
2021	17 ações
2022	35 ações
2023	13 ações
2024	24 ações

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos do PJe

Executa-se uma abordagem quali-quantitativa (mista), visto que a complexidade do fenômeno da judicialização das políticas de ação afirmativa, em especial as decisões judiciais envolvendo comissões de heteroidentificação, não pode ser adequadamente apreendida por meio de um único método. Sendo assim, a opção metodológica busca superar dicotomias tradicionais entre o qualitativo e o quantitativo, compreendendo-os como dimensões complementares e integradas da investigação científica (Minayo, 2015).

Neste condão intelectual, estrutura-se a partir de uma triangulação metodológica, estratégia que permite ao pesquisador utilizar múltiplos métodos e técnicas com o objetivo de

captar o fenômeno social em sua complexidade, densidade e historicidade, possibilitando uma leitura mais holística e integrada da realidade investigada (Marconi e Lakatos, 2022). A intenção não é fazer justaposição metodológica e sim ampliar a validade interpretativa dos dados e posicionar o pesquisador como sujeito ativo do processo de interpretação social.

No eixo quantitativo, realizou-se a coleta, sistematização e verificação de dados secundários extraídos do PJe, referentes às ações judiciais ajuizadas no período delimitado. É uma amostragem de natureza não probabilística, adequada ao objetivo do estudo, empregando-se correlações, comparações e análises estatísticas de caráter descritivo. Essa etapa teve como finalidade mapear o volume de judicializações, identificar os tipos de ações predominantes (como mandados de segurança e ações ordinárias), bem como observar padrões decisórios, resultados processuais e relações percentuais relevantes. Não pretendo produzir inferências generalizáveis, mas oferecer uma quantificação jurimétrica capaz de iluminar tendências e recorrências no comportamento do Poder Judiciário frente à política pública analisada.

De forma articulada, o eixo qualitativo tem uma atenção especial, em razão de sua reconhecida riqueza fenomenológica e holística, adequada à análise de fenômenos jurídicos complexos, com disputas simbólicas. A investigação qualitativa permite compreender não só o “quanto” se judicializa, mas, sobretudo, o “como” e o “porquê” das decisões judiciais, a partir da análise dos fundamentos jurídicos das semióticas presentes nos discursos judiciais.

Por outro lado, busco também uma abordagem interdisciplinar e sociojurídica, reconhecendo o Direito como prática social atravessada por relações de poder, colonialidade, discriminação racial e biopolítica (Foucault, 1979). Nesse sentido, a análise qualitativa é guiada por uma perspectiva crítica e antidiscriminatória (Moreira, 2020), com a problematização dos limites do dogmatismo jurídico.

No plano operacional da análise qualitativa, seguiu-se o ciclo analítico proposto por Yin (2016), estruturado em cinco fases interdependentes: (1) compilação, (2) decomposição, (3) recomposição e arranjo, (4) interpretação e (5) conclusão. No estágio inicial, procedeu-se a compilação dos dados extraídos do PJe, reunindo decisões, movimentações processuais e informações relevantes. Em seguida, realizou-se a decomposição dos dados, mediante a categorização analítica das ações e decisões, a partir de critérios técnico-jurídicos, tais como a natureza da ação (mandado de segurança, ação ordinária), o tipo de decisão (sentença extintiva, sentença de mérito, decisões interlocutórias), bem como os fundamentos jurídicos mobilizados.

Na fase de recomposição e arranjo, os dados foram organizados em tabelas e quadros analíticos, utilizando-se planilhas eletrônicas (Excel), o que permitiu tanto a sistematização qualitativa quanto a posterior exploração quantitativa dos dados. Essa estratégia metodológica

mostra a articulação entre os dois eixos da pesquisa, evitando compartimentalização artificiais entre métodos.

Na etapa de interpretação, os dados foram analisados à luz do referencial teórico adotado, com o auxílio de quadros e tabelas que favoreceram uma exposição analítica mais precisa, comparativa e visual dos resultados. Essa interpretação foi conduzida sempre com uma lente sociojurídica crítica, tentando entender como o controle judicial incide sobre a política pública, quais questões orientam as decisões judiciais e em que medida tais decisões reforçam ou fragilizam os objetivos redistributivos e antidiscriminatórios da ação afirmativas. A fase conclusiva, por sua vez, articula os achados empíricos às discussões teóricas, apontando possibilidades futuras.

2.2 Em busca de uma visão mais humanística e menos normativo-dogmática

Bauman e May (2010) elucidam que a sociologia é a reflexão, análise e problematização de questões relacionadas às ações humanas e interações sociais. Isto porque ela se propõe a observar o comportamento individual e relacional, bem como a forma em que os grupos se organizam, se constituem, as problemáticas existentes e ramificações. Nesse sentido, a sociologia constrói um pensamento além do óbvio, com a capacidade fantástica de fazer o ser humano enxergar aquilo que está "oculto", "implícito" ou "mascarado".

Por isso alguns agentes políticos odeiam tanto o seu efeito, pois revela coisas a população que certamente gostariam que continuassem escondidas, para aumentar a alienação e manipulação. Ainda, a disciplina em si conversa intimamente com as questões relacionadas ao senso comum, posto que o seu assunto já está embutido no nosso cotidiano. É por esse motivo que há uma grande preocupação dos sociólogos em diferenciá-la desse senso. As ações humanas e interações estudadas fazem parte do dia a dia da população, como família, organizações, igreja, governo etc.

Bauman e May (2010) também estabelecem uma heterodoxia na percepção do senso comum ante as ciências físicas, químicas e astronômicas, na medida em que não é preciso competição, já que ele nada tem a dizer sobre esses campos de estudo. Sendo assim, elas detêm a posse monopolística do ramo da ciência, sequer passam pelo imaginário comum as questões estudadas pelos físicos, químicos e astrônomos.

Pensar sociologicamente também está intimamente ligado à “desfamiliarização”, quando alguém está “familiarizado” com algo há uma resistência em repensar o que está sendo feito. Um dos grandes benefícios da "desfamiliarização" é a capacidade de nos tornarmos mais

conscientes dos atos, questionando aquilo que parecia "familiar". E isso é um passo importante para o desenvolvimento de um senso crítico, já que o comum não gosta de questionamento, busca sempre se autoevidenciar (ibidem, 2010).

Segundo Madeira e Engelmann (2013), o jurista que usa a sociologia em seus textos busca implicitamente uma redefinição crítica das teorias e padrões disciplinares utilizados, com o intuito de analisar o contexto histórico e social no qual as normas se inserem. A reflexão sociológica, neste caso, assume duas acepções importantes. 1) utiliza-se os conceitos e métodos de pesquisa das Ciências Sociais para construir as problemáticas de pesquisa no contexto jurídico (apesar de alguns temas não serem de interesse direto dos operadores do direito, inegavelmente auxiliam na compreensão sistemática dos sistemas judiciais). 2) procura-se uma percepção mais política e social no direito, criticando o dogmatismo e ajudando na aplicação de normas mais favoráveis socialmente.

Dessa maneira, faz-se necessário desenvolver um “pensar sociológico” nesta pesquisa, que busca analisar os impactos do controle judicial sobre as decisões das comissões de heteroidentificação da universidade federal do Amapá. Uma vez que o objeto de estudo conversa também com o enfoque jurídico, a busca por acessibilidade linguística e teórica é fundamental, bem como uma visão mais crítica e decolonial, algo que a sociologia auxiliará. Logo, não se trata apenas de uma investigação puramente legalista, essas aproximações permitem enxergar o direito de forma mais holística, cujo aspecto social e fenomenológico são parte integrante do processo, ora, não adianta nada conhecer o ordenamento jurídico inteiro do país sem que se saiba a razão de ser das coisas, as influências políticas e sociais que rodeiam.

Os profissionais do direito costumam ser dogmáticos, peremptórios e prescritivos, por conta da prática educacional voltada ao “dever ser”. Observam as questões sociais pensando em quais normas jurídicas foram infligidas e qual a resolução da problemática, uma análise quase cartesiana. Em algumas situações ela pode até funcionar, principalmente em tarefas eminentemente técnico-jurídicas, porém, quando necessária uma polidez pormenorizada no quesito social, essa visão mais oclusa não avança.

Streck (1999) aponta que o modo de produção no Direito brasileiro foi forjado a fim de solucionar questões interindividuais, com respostas rápidas e prontas, mas ainda não houve uma virada de chave hermenêutica que filtrasse os resquícios de um produto liberal-individualista-normativista inerente ao antigo e defasado modo de pensar. Desta forma, não é raro encontrar pesquisas jurídicas com um idiomatismo próprio, linguajar extremamente rebuscado e pouco acessível.

Reginaldo e Andrade (2018) refletem que a adversidade é encontrada no uso de metodologias de memorização nos cursos jurídicos, em que o aluno é condicionado à mera reprodução do ordenamento jurídico, sem a discussão humanizada voltada ao contexto social. De acordo com os autores, o quadro agrava com a mentalidade cada vez mais “concurseira”, procura-se sempre um atalho ou esquema simplificado, de tal modo que a capacidade dialógica vai se perdendo:

É um quadro que se desenha, de certa forma, como assustador no contexto do ensino formal, em que os alunos dos cursos de Direito tendem somente a fazer concursos públicos, o que redundaria no fato de que toda a metodologia desenvolvida em sala de aula seja direcionada nesse sentido. Chega-se ao cúmulo de alunos nos cursos de Direito exigirem que o professor apresente a sua aula em forma de esquemas, para que possam melhor decorar o conteúdo que está sendo passado em sala de aula (Reginaldo e Andrade, 2018, p. 51).

A crítica é pertinente tendo em vista que um dos intentos precípuos da pesquisa é descolar dessa concepção randomizada, contraproducente e pouco reflexiva. A educação jurídica não deve ficar adstrita a reprodução e memorização de leis, tampouco ao método puramente prescritivo de análise, no qual diagnostica o problema e prescreve uma solução dentro do roteiro normativo-dogmático, pelo contrário, o ideal é que se promova métodos integrativos no estudo, em que a percepção social seja observada e captada.

Para exemplificar, o padrão linguístico enfadonho e antiquado difundido por alguns pesquisadores do Direito se assemelha a ir em uma festa simples de aniversário usando um fraque e um relógio de bolso. Claramente a vestimenta não está de acordo com o ambiente, causa estranheza em outras pessoas que estão trajadas de um jeito “normal”. Neste cenário, parece um absurdo imaginar alguém usando uma roupa inglesa do século XVII, porém a anedota retrata bem a experiência sensorial de muitos que se deparam com textos exageradamente ataviados.

Bulhões (2008) indica que os jargões jurídicos possuem um vocabulário técnico preocupado com o “rebuscamento” e “ornamentação”. A técnica específica também está presente em inúmeras áreas do saber, já as outras questões estão associadas à ideia de embelezar o texto e valer-se de expressões pouco convidativas e usuais, sob a justificativa de trazer alguma espécie de “requinte”. É comum, por exemplo, encontrar em manifestações de advogados, juízes ou membros do Ministério Público expressões como “peça umbilical”, “proemial denunciatória”, “exordial” ou até mesmo “peça ovo” para se referir a uma petição inicial, recurso sinonímico totalmente desnecessário.

Localiza-se também o chamado servilismo, que inclui expressões de cunho elogioso e deferente em cada comunicação oficial (ibidem, 2008). “Vossa excelência”, “íclito julgadores”, “egrégia turma”, “preclaro magistrado”, “douto julgador” e “data máxima vênua” são demonstrações vistas na prática forense. Na escrita acadêmica esse formato arcaico costuma ser aplicado, só que a empreitada de manter um dialeto “requintado” é ampliada. Vê-se então as seguintes sentenças: “*ad argumentantum tantum*”, “*ab initio*”, “*ad cautelam*”, “*auctori incumbit onus probandi*”, “é cediço”, “enfiteuse” etc. É uma enxurrada de palavras não usuais, além da banalização do emprego do latim.

De fato, existem princípios e postulados clássicos latinos nas Ciências Jurídicas, que devem ser traduzidos e explicitados, todavia não abarcam a exemplificação trazida, ela demonstra só um terrível exagero. O servilismo na pesquisa acadêmica se projeta igualmente na necessidade que tem alguns pesquisadores do Direito em referenciar “doutrinas” e “doutrinadores”, de modo que parece surgir uma espécie de ideário de doutrinação e subserviência do sujeito aos conceitos e autores. Desta forma, observa-se o emprego de adjetivações esquisitas como “o festejado doutrinador”, “a melhor doutrina”, “análise doutrinária” entre outras.

A aplicação desenfreada do “juridiquês” - que nada mais é do que um amalgamento de arcaísmos, latinismos e servilismos - gera falta de compreensão e afastamento, de tal modo que até os que são do meio jurídico não sentem vontade de ler, então muitos artigos, ensaios, dissertações e teses são esquecidos, não por seu conteúdo, mas pela suposta erudição presente, tornando a absorção cansativa e às vezes incompreensível:

[...] Floreios e termos pomposos não auxiliam na compreensão do interlocutor, e o diálogo resta prejudicado. O conteúdo deve ser exaltado, e a linguagem não pode ser a protagonista do texto, levando a que o leitor gaste mais tempo tentando entender o que está escrito do que refletindo sobre as ideias apresentadas. Trabalhos que seguem esse tipo de lógica são um desserviço para as ciências. É o abominável “escrever para não ser entendido” (Rocha e Pereira, 2017, p. 290).

As autoras citadas refletem também sobre o problema da “parecerização” dos escritos do Direito, em que o objetivo é o convencimento de um posicionamento já pré-estabelecido. Neste caso, tenta-se defender uma tese compilando apenas as posições pertinentes, sem se preocupar com as variáveis e ideias contrárias, visão que vai de encontro com a cientificidade da pesquisa. Escrever como se estivesse confeccionando um “parecer” gera um problema de enviesamento do próprio campo de pesquisa, as respostas obtidas não passarão por um crivo dialético e dialógico, ou seja, haverá uma reprodução obtusa, superficial e inflexiva da realidade.

Há também uma clara elitização nos cursos jurídicos, no sentido de que não se preocupam com uma análise mais social. A linguagem escrita e verbal está cada vez mais excludente, de tal forma que parece que o direito não tem conversado com a sociedade. Desde os primeiros semestres o acadêmico é ensinado a falar de forma pomposa e com “ar” de autoridade e prepotência. Esse tipo de comportamento é deliberadamente copiado de raízes tradicionais forenses e, em muitos casos, serve como um limitador criativo, não se buscando mais a crítica contundente e compreensível, mas a discussão puramente tecnicista restrita aos próprios operadores de um mesmo nicho. Sobre esse arraigamento na tradição:

A tradição, por sua vez, é a segunda forte característica da linguagem verbal jurídica. A ambiguidade traz em si o inconformismo do intérprete a enriquecer a linguagem; a tradição se presta como freio à força criativa. Por aí se explica que muito do que se fala e se escreve na literatura jurídica e forense seja mera repetição de fórmulas e estilos que comprometem, e, no mais das vezes, bloqueiam o processo de comunicação (Souza e Alves, 2016, p. 131).

O bloqueio no processo de comunicação cria uma noção nas pessoas de que a Ciência Jurídica é algo distante, que só os “doutores” detêm a chave para decifrar. De certa forma, existe aí um retrato do poder simbólico, onde a percepção da sociedade é transmutada em prol dos interesses de uma classe dominante (Bourdieu, 2001). Nesse sentido, o Direito faz parte dessa conjuntura, onde a norma jurídica e o controle judicial aparentemente expressam a “justiça”, “equidade” e “interesse comum”, quando na verdade são um mero instrumento de reforço das relações de poder preexistentes.

De acordo com Bourdieu (2001) há dois efeitos maiores que fazem parte do processo linguístico-jurídico: neutralização e universalização. No primeiro, o objetivo é estabelecer uma imparcialidade nos enunciados, se utilizando principalmente de instrumentos morfossintáticos, como construções frasais passivas e impessoais. No segundo, a ideia central é buscar por um “sujeito universalista”, apostando na expressão de valores transubjetivos, de maneira que denote uma omnitemporalidade e generalidade. Também se encontra presente na universalização a utilização de premissas indefinidas e verbos em terceira pessoa, dando uma noção de “aspecto realizado”. Essas características mostram muito mais do que uma “máscara ideológica” (da qual tem seu sustentáculo retórico uma suposta autonomia real de pensamentos e práticas), e sim a própria expressão do funcionamento do campo jurídico (ibidem, 2001).

Desse modo, é inegável que a força do Direito, na perspectiva do Poder Simbólico, legitima a ordem social vigente ao estabelecer condutas positivo-permissivas e negativo-proibitivas, sendo uma ferramenta de perpetuação da estrutura e valores de uma classe

dominante. Os cursos jurídicos, por sua vez, não estão livres desse enviesamento, visto que se mantém essa sistemática de maneira inconsciente.

Por outro lado, a integração e acessibilidade, aparecem bastante nos estudos multidisciplinares do Direito, principalmente em programas de pós-graduação propícios a isso, como é o caso de Mestrado ou Doutorado em Políticas Públicas, Filosofia, Antropologia, Ciência Política, Sociologia, Relações Internacionais etc. A dogmática acaba se afastando por conta da necessidade de sair daquela bolha repleta de formalismo que fora criado desde o início da formação.

Sendo assim, em razão de o tecnicismo e formalismo das ciências jurídicas poderem gerar um certo afastamento quando utilizados de maneira desproporcional, busco nesta pesquisa um equilíbrio entre tecnicidade jurídica e acessibilidade na compreensão, de maneira que traga uma configuração mais humanística e menos normativo-dogmática. A técnica é necessária porque é preciso mapear as ações judiciais que versam sobre os procedimentos das comissões de heteroidentificação no âmbito da Universidade Federal do Amapá, com a verificação das razões e argumentações apresentadas pelas partes envolvidas nos processos judiciais.

Além disso, as proposições de mecanismos de melhorias nos procedimentos adotados exigem uma análise detalhada de bases legais e jurisprudenciais para minorar a incidência de judicializações. Por outro lado, verificar o papel dessas comissões nas políticas de cotas raciais da universidade precisa de uma abordagem mais acessível e humanística, com o propósito de discutir as consequências da interferência do judiciário na política de ações afirmativas da universidade.

2.3 Por uma leitura crítica do problema a partir do lugar do vulnerável

A proposta metodológica e teórica desta pesquisa fundamenta-se em uma abordagem crítica e sociojurídica, com interpretação dos fenômenos jurídicos a partir de suas determinações históricas, sociais e simbólicas. Em paralelo, articula-se o direito antidiscriminatório como eixo para análise dos discursos judiciais sobre as decisões das comissões de heteroidentificação racial (Moreira, 2020). O enfoque sociojurídico possibilita enxergar o direito como prática social rodeada por relações de poder. Essas escolhas se ancoram na necessidade de enfrentar as limitações da dogmática jurídica tradicional e da interpretação normativa descolada da realidade social, sobretudo quando se trata da implementação e do controle judicial de políticas públicas de ações afirmativas no Brasil.

A hermenêutica jurídica hegemônica, estruturada em uma ótica liberal-formalista ignora as múltiplas opressões que atravessam os corpos e subjetividades das populações marginalizadas. O direito, nesse modelo, tende a apagar as diferenças concretas em nome de uma igualdade abstrata, desconsiderando que os sujeitos sociais ocupam lugares distintos de poder e vulnerabilidade. Nesse sentido, compromete-se com a construção de uma leitura jurídica crítica que inclua os sujeitos vulnerabilizados como centros de interpretação e destinatários prioritários das normas e decisões judiciais. Moreira (2020) discute como o discurso jurídico reproduz estruturas racistas e excludentes quando se recusa a reconhecer o papel da raça como um vetor estruturante das desigualdades sociais e jurídicas no Brasil.

Aplicando essa perspectiva às decisões judiciais sobre as comissões de heteroidentificação na Universidade Federal do Amapá, questiona-se os fundamentos argumentativos mobilizados pelo judiciário na revisão dos julgamentos técnicos-administrativos dessas comissões. Busca-se compreender em que medida essas decisões subsistem em uma diretriz formalista que, ao pretender proteger a "segurança jurídica" ou a "dignidade individual", termina por invisibilizar os fundamentos ético-políticos e reparatórios das ações afirmativas raciais. Interessa-nos, sobretudo, examinar se tais decisões dialogam com os marcos constitucionais e internacionais de proteção aos direitos das populações negras e se incorporam uma leitura crítica das assimetrias históricas de poder racializadas que permeiam a sociedade brasileira.

Nesse esforço, a hermenêutica jurídica não pode mais se restringir à literalidade da norma ou à abstração do princípio. É necessário construir uma leitura comprometida com a escuta do sofrimento social e com a responsabilização do Estado pelas feridas abertas por séculos de colonialismo, escravidão e racismo institucional. Munanga (2004), nos lembra que a negação da existência do racismo no Brasil sempre foi uma estratégia ideológica de manutenção da desigualdade, baseada no mito da democracia racial, um mito que ronda, inclusive, muitas das decisões judiciais que recusam o reconhecimento de privilégios brancos e da hierarquia racial.

Assim, parte-se da premissa de que o discurso é um produto ideológico situado. Ele pode tanto reproduzir quanto confrontar estruturas de opressão. Quando se investiga a disputa judicial em torno das ações afirmativas, a intenção não é só técnica, também é necessário compreender como o poder judiciário, como instância de controle das políticas públicas educacionais, têm lidado diante da complexidade das ações afirmativas e se tem contribuído para sua deslegitimação.

O uso de uma concepção antidiscriminatória traz um caminho essencial para este trabalho. Nela, o hermenêuta precisa se atentar para os efeitos concretos das decisões, para os contextos históricos de exclusão e para a necessidade de promover uma justiça material que ultrapasse os limites da igualdade formal (Moreira, 2020). Busca-se, portanto, promover um embate ideológico com o Poder Judiciário, ampliando os marcos interpretativos disponíveis para lidar com as complexas questões raciais que permeiam o direito brasileiro. Posiciona-se, então, nesse horizonte de transformação comprometido com uma leitura contra-hegemônica do direito que acolha as vozes silenciadas e contribua para a realização de uma justiça racial efetiva.

2.4 Por uma prática forense antidiscriminatória

Giddens (2008), pensando o surgimento das organizações modernas, debate como elas alteram profundamente a forma pela qual os indivíduos atribuem sentido às experiências fundamentais da vida social, entre elas o nascimento. Em sociedades tradicionais, o nascimento estava revestido de elevada carga de significatividade subjetiva, precisamente porque ocorria no espaço doméstico. Nasceu-se onde se vivia, cercado por laços de pertencimento, rituais compartilhados e saberes empíricos transmitidos intergeracionalmente, tendo como figura central as parteiras, responsáveis pela circulação de práticas sociais.

Com a consolidação das organizações modernas, essa experiência vai para instituições especializadas, como hospitais, maternidades, sistemas de saúde, que são, em regra, altamente impessoais. O local de nascimento perde sua caracterização simbólica, porque as organizações modernas são estruturadas para funcionar independentemente das subjetividades individuais, seus padrões arquitetônicos não estão preocupados em produzir pertencimento. Destarte, existe claramente uma função reguladora das organizações na conformação das práticas sociais. Em uma perspectiva foucaultiana, essa questão parte de um amplo processo biopolítico, onde a vida passa a ser objeto de controle, o poder é cooptado na intenção de produzir corpos úteis e dóceis.

Outrossim, Goffman (2003) concebeu as chamadas instituições totais, espaços nos quais o controle sobre a vida dos indivíduos é praticamente absoluto, como prisões, hospitais psiquiátricos e instituições de internação. Nessas instituições, ocorre o que ele denomina de processo de mortificação do “eu”, caracterizado pela supressão de identidades anteriores e redução drástica da autonomia individual. Apesar de nem todas as organizações modernas serem instituições totais, o diagnóstico do autor é fundamental para entendermos como estruturas institucionais podem produzir exclusão, estigmatização e vulnerabilização

sistemática de determinados grupos sociais. Não há como falar em discriminação sem reconhecer que ela se manifesta, em grande medida, no interior das organizações e por meio de suas práticas aparentemente imparciais. As instituições regulam o acesso a direitos, oportunidades e recursos, e o fazem a partir de critérios que frequentemente reforçam desigualdades estruturais.

Moreira (2020) define o direito antidiscriminatório como um campo jurídico composto por normas destinadas a reduzir ou eliminar disparidades significativas entre grupos sociais, objetivo central das constituições democráticas contemporâneas. Segundo o autor, esse campo trabalha por meio da vedação à discriminação negativa, entendida como tratamento desvantajoso intencional e arbitrário, e por meio da promoção da discriminação positiva, isto é, por ações públicas ou privadas voltadas à integração social de grupos marginalizados:

Podemos definir o Direito Antidiscriminatório a partir de diferentes parâmetros. Ele pode ser visto, quanto à sua natureza específica, como um campo jurídico composto por uma série de normas que pretendem reduzir ou eliminar disparidades significativas entre grupos, um dos objetivos centrais dos textos constitucionais das sociedades democráticas. Essa meta pode ser alcançada por meio da criação de um sistema protetivo composto por normas legais e iniciativas governamentais destinadas a impedir a discriminação negativa, forma de tratamento desvantajoso intencional e arbitrário, e também por iniciativas públicas ou privadas destinadas a promover a discriminação positiva, ações voltadas para a integração social de minorias” (Moreira, 2020, p. 52).

O autor ressalta quatro fundamentos principais do direito antidiscriminatório: 1) filosófico; 2) antropológico; 3) político; 4) jurídico. O fundamento filosófico está ancorado em ideais de justiça, liberdade e dignidade, cujos valores precisam de concretização material em contextos sociais marcados por profundas desigualdades. A dignidade, nesse sentido, se relaciona às condições sociais que permitem o pleno desenvolvimento das capacidades humanas.

O fundamento antropológico, por sua vez, reconhece a sociabilidade e a politicidade como eixos constitutivos da condição humana. A vida em sociedade não é homogênea; ela é cheia de marcadores sociais como raça, classe, gênero e território, que estruturam posições de poder e vulnerabilidade. A esse fundamento, é possível acrescentar a noção de historicidade e de identidade socialmente construída, na medida em que os sujeitos não existem fora dos contextos históricos e institucionais que moldam suas experiências e oportunidades.

No plano político, o direito antidiscriminatório se vincula diretamente à consolidação de uma cultura democrática substantiva. Não adianta ter somente a existência formal de normas antidiscriminatórias, é inexorável a articulação com políticas públicas e prescrições

governamentais capazes de enfrentar desigualdades estruturais. O direito antidiscriminatório fornece o marco normativo e axiológico, enquanto as políticas públicas concretizam esses valores por meio de ações estatais planejadas, avaliáveis e orientadas para a justiça social.

Como supedâneo jurídico, o direito antidiscriminatório precisa da reinterpretação crítica dos direitos fundamentais, especialmente do princípio da igualdade, em sua dimensão material. Precisamos de uma visão sensível às desigualdades reais, capaz de questionar práticas institucionais e de responsabilizar tanto o Estado quanto atores privados pelos efeitos discriminatórios de suas condutas. Um direito que se compromete com os impactos concretos das decisões jurídicas na vida social.

A prática forense antidiscriminatória exige, então, que advogados, magistrados e membros do Ministério Público assumam o reconhecimento do racismo estrutural como premissa hermenêutica. Precisamos pensar em uma mudança do modo como se interpretam normas, pleiteando leituras constitucionais que levem em conta os impactos desiguais sobre grupos racialmente subordinados.

Do ponto de vista probatório, a atuação antidiscriminatória desafia o formalismo jurídico tradicional quando demanda a incorporação de elementos extrajurídicos, como dados estatísticos, estudos empíricos e pesquisas das ciências sociais, aptas a demonstrar padrões de exclusão e discriminação indireta. A resistência do sistema de justiça a esse tipo de prova é uma opção política pela manutenção do *status quo*, na medida em que inviabiliza a demonstração de desigualdades que não se manifestam de forma explícita ou intencional.

Além disso, a postura antidiscriminatória no cotidiano forense pressupõe uma ética profissional crítica, que se expressa tanto na escolha das teses jurídicas quanto na problematização das práticas institucionais outrora naturalizadas. Questionar critérios supostamente técnicos de seleção, promoção ou avaliação, que produzem efeitos racialmente excludentes, é parte constitutiva de uma advocacia comprometida com a transformação social. Do mesmo modo, a atenção à linguagem jurídica integra o campo de disputa simbólica no qual o Direito microfunciona.

Compreender esse ramo do direito como prática cotidiana significa reconhecê-lo como instrumento contra-hegemônico dentro do próprio sistema jurídico. Busca-se reajustar estruturas institucionais que organizam o acesso ao poder. Nesse contexto, o operador do direito tem um papel político delimitado, ele precisa desestabilizar consensos aparentes, expor desigualdades normalizadas e forçar o Direito a confrontar os limites de sua própria promessa constitucional de igualdade.

Pensar a partir da experiência subalternizada é algo que precisamos fomentar, romper com a ilusão de um intérprete abstrato e reconhecer que toda interpretação carrega histórias e sociabilidade. Ser antidiscriminatório no cotidiano forense é denunciar silêncios seletivos, resistir à padronização não refletida das decisões, problematizar a composição racial dos espaços de poder e recusar a naturalização da desigualdade. É, sobretudo, assumir que o operador do Direito é um agente que, conscientemente ou não, participa da reprodução ou da ruptura das estruturas de dominação.

Não ofereço respostas fechadas, tampouco fórmulas confortáveis, ao contrário, proponho um desconforto. O Direito, se quiser ser mais do que um discurso autorreferente, precisa reaprender a escutar os que foram silenciados, visto que não há emancipação possível sem a disposição de pintar um quadro com outras opções de cor. Que não esqueçamos da tinta preta, desta vez.

3 QUEBRANDO O SILÊNCIO DAS DIFERENÇAS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS COMO CONTRAPONTO ÉTICO-SOCIAL

3.1 Conceituação e análise das Políticas Públicas

De início, é importante entender alguns conceitos considerados primordiais, os quais a integração e compreensão de suas inter-relações são inexoráveis para o desenvolvimento desta pesquisa. Começar desta forma parece ser a maneira mais didática de lidar com um assunto tão complexo e inter-relacional. Contudo, o propósito não é exaurir os termos e as discussões acerca dos assuntos frente aos múltiplos autores que serão apresentados. Se propõe, destarte, uma exploração das compreensões que melhor dialogam com o tema. Não há como se falar em “Políticas Públicas de Ações Afirmativas” sem antes definir o que são “Políticas Públicas”, isso ajudará a perceber como o judiciário, no exercício de sua atividade jurisdicional, interfere direta ou indiretamente em suas formulações.

Percebe-se, à primeira vista, que existe uma associação inerente entre público e Políticas Públicas, uma vez que estas existem para garantir o bem comum. A esfera pública não pertence a um particular específico, o juízo da escolha coletiva é feito pelo governos. É claro, algumas decisões estratégicas, sobretudo quando se está diante de questões socioeconômicas, ouvem-se empresários, representantes de grandes indústrias etc. Mas a decisão tomada pelo governo, conquanto leve em consideração argumentos trazidos pelo setor privado, é balizada de acordo com o planejamento e execução guiados à coletividade.

Em vista disso, Lahera (1999) aponta que Políticas Públicas podem ser entendidas como conjunto de ações e fluxos de informações para alcançar um objetivo público, com a interação direta entre setor público, privado e a sociedade na orientação, conteúdos, instrumentos, mecanismos, definições ou modificações de cunho institucional. Com ela, permite-se identificar objetivamente as situações que demandam uma intervenção estatal, bem como se existem possibilidades factíveis de atendimento. Na prática, é possível estimar de forma mais precisa questões a serem reformuladas.

Um das conceituações mais famosas foi proposta por Dye (2016), entendendo ser tudo aquilo que os governos escolhem ou não fazer. Parece simplório, contudo guarda uma significatividade interessante. Os governos mediam conflitos, organizam os sistemas sociais, arrecadam através dos tributos e, ao mesmo tempo, distribuem recompensas materiais e simbólicas. Deste modo, as referidas políticas podem metodizar burocracias, regular comportamentos, dividir privilégios ou tudo ao mesmo tempo.

Dias e Matos (2012) compreendem por ser, em uma primeira definição, a aglutinação de princípios, critérios e linhas de ação que permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais. Em uma outra acepção mais humanista, propõem que elas deveriam estabelecer equidade dentro do convívio social, objetivando a melhoria na qualidade de vida. Na busca de uma significação mais sucinta, indicam também que se trata da gestão dos problemas e das demandas coletivas, utilizando metodologias que proporcione identificar prioridades, com aplicação racional de investimentos e planejando a forma como os objetivos e metas predefinidos serão alcançados.

De todo modo, dada a multidisciplinaridade teórico-conceitual, não há uma definição isolada (tampouco mais acertada) acerca do que são Políticas Públicas. Elas se relacionam com a política, economia, Estado e sociedade, graças ao seu campo de repercussão. Assim, ao falar sobre uma teoria geral de política pública, sintetiza-se eixos teóricos construídos por várias ciências, como Antropologia, Ciência Política, Sociologia, Geografia, Administração, Direito, Ciências Contábeis etc (Souza, 2006). Na Antropologia, aparecem em programas de reconhecimento e proteção de povos indígenas e comunidades tradicionais. Na Ciência Política, são fundamentais quando se fala em ações governamentais e seus impactos frente às diversas realidades locais. Quanto à sociologia, refletem-se em ações voltadas à inclusão social, regional e redução das desigualdades.

No âmbito da Geografia, demonstram sua importância no planejamento urbano, ordenamento territorial e políticas ambientais. Quando se pensa em Administração, são vistas na gestão de recursos e na modernização dos serviços. No Direito, expressam-se sobretudo na regulamentação legal e no acesso à justiça. Já em Ciências Contábeis, observa-se a fiscalização e transparência orçamentária, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos. Bucci e Souza (2022) também salientam o desígnio multisetorial presente nas Políticas Públicas, pois pensar em soluções governamentais para problemas sociais complexos demanda vários atores e distintas áreas de conhecimento. De todo o modo, graças ao amalgamento multidisciplinar, elas ganham uma dimensão holística:

Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas (Souza, 2006, p. 26).

Ainda, é importante distinguir "política" de "políticas públicas", sobretudo quando se busca maior precisão analítica no campo das ciências sociais aplicadas. Discutir o conceito de política exige reconhecer sua profundidade histórica e teórica, ela não se reduz à atuação dos partidos ou ao funcionamento das instituições estatais, já que se encontra enraizada na própria condição humana de viver em sociedade. Aristóteles (2007) afirma que o ser humano é, por natureza, um ser gregário, nascido para a convivência coletiva e dotado de racionalidade.

Essa racionalidade não se manifesta tão somente na lógica instrumental, todavia na capacidade de distinguir entre o bem e o mal, o justo e o injusto, questões que se realizam por meio da linguagem e tornam possível a vida em comunidade. O discurso, nesse sentido, constitui a geratriz da vida cívica. A política então surge da necessidade de organizar a convivência social, regular conflitos e buscar o bem comum.

Do ponto de vista sociológico, Weber (2004) contribui para a compressão do que é política ao diferenciar o poder legítimo das formas de dominação ilegítima. O poder torna-se legítimo quando é reconhecido por aqueles que obedecem, seja por tradição, carisma ou racional-legalidade. Esse reconhecimento é fundamental para a estabilidade das relações políticas. Já o exercício da força, por si só, gera instabilidade e resistência. A política é também o campo onde se disputa a legitimidade do poder.

É possível compreender o poder político como uma relação em que um indivíduo impõe sua vontade a outro e essa imposição pode ocorrer com ou sem o uso da força. A legitimidade é o que distingue o poder político da simples dominação. Em sociedades modernas, essa legitimidade está frequentemente associada ao Estado, entendido como a entidade que detém o monopólio legítimo da violência. Essa concepção destaca que o poder político só é estável quando os governados reconhecem a autoridade dos que governam, ainda que essa autoridade possa servir a fins ideais, interesses coletivos ou até motivações pessoais (Weber, 2004).

Marx (1996) alerta para o fato de que o poder político está intrinsecamente vinculado à estrutura econômica. Para ele, os que controlam os meios de produção também controlam o Estado, as leis e os discursos. A política seria, desta forma, uma disputa de classes, e o Estado, um instrumento a serviço da classe dominante. Nessa leitura, ela deixa de ser um espaço de mediação e passa a ser vista como um mecanismo de reprodução das desigualdades.

Bobbio (2004), afirma que o poder político é entendido como a relação entre governantes e governados. Por muito tempo, a teoria política concentrou-se na visão dos que governam, refletindo sobre como conquistar e manter o poder, como elaborar leis, nomear autoridades, conduzir guerras e estabelecer a paz. Essa tradição enxergava o governante como aquele que guia e conduz. Todavia, no pensamento político moderno o foco passa a incluir

também (e cada vez mais) a ótica dos governados, seus direitos, suas garantias, suas formas de resistência e participação.

Esse deslocamento está diretamente ligado ao avanço da ideia de Direitos fundamentais e ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Ainda nesse campo, Bobbio (2004) também observa que o exercício do poder pode ocorrer por meio da coerção ou por meio do consenso. A primeira impõe a vontade de alguns sobre os demais, enquanto a segunda resulta de acordos sociais mediados por normas jurídicas e instituições legítimas. O sistema político se realiza com mais intensidade quando sustentado pelo diálogo e pela legitimidade e não se esgota no exercício autoritário do mando.

Há dois termos distintos na língua inglesa para política e políticas públicas: *politics* e *policy*. De acordo com Dias e Matos (2012) o termo *politics* refere-se ao campo da disputa política, à luta pelo poder, à dinâmica entre atores e instituições que buscam influenciar decisões e controlar recursos. Está associado à atividade política em seu sentido mais amplo, incluindo o funcionamento de partidos, eleições, movimentos sociais e o comportamento estratégico dos diversos agentes envolvidos na arena pública.

Já o termo *policy* diz respeito às ações de governo propriamente ditas. É um conjunto de decisões orientadas para a intervenção do Estado em áreas específicas, com o propósito de resolver problemas públicos e atender às necessidades da coletividade. Assim, as *policies*, traduzidas no Brasil como “políticas públicas”, expressam os produtos do processo político, que são os programas, planos, leis e medidas implementadas pelo Estado para organizar e transformar realidades sociais.

A ausência dessa distinção léxica na língua portuguesa faz com que o termo “política” por vezes seja usado tanto para se referir às disputas pelo poder quanto às ações governamentais. Por isso, no campo das ciências sociais e da administração pública, consolidou-se o uso da expressão “políticas públicas” para designar especificamente as ações estatais voltadas à gestão de bens e serviços coletivos. Essa diferenciação é importante para compreender que toda política pública é resultado de escolhas políticas, por outro lado, nem toda atividade política resulta em políticas públicas.

De igual modo, é essencial separar a análise da defesa de políticas, como aponta Dye (2016). A análise busca compreender as razões que levam os governos a adotarem determinadas medidas e os efeitos dessas escolhas, enquanto a defesa envolve um posicionamento ativista. Essa distinção é fundamental, na medida que a pesquisa científica não tem a função de prescrever quais ações devem ser tomadas. Opera-se, por outro lado, com um olhar crítico e

sistemático, buscando identificar padrões, relações de causa e efeito e fatores condicionantes das escolhas governamentais.

Em muitos casos, apesar da tentativa de produzir conhecimento técnico e embasado, os resultados das investigações nem sempre são recebidos pelos tomadores de decisão da maneira adequada. O espaço político pode reinterpretar, distorcer ou até ignorar as evidências, uma vez que a formulação das ações não ocorre apenas com base em diagnósticos acadêmicos, existem disputas sagazes de poder, interesses institucionais dicotômicos e pressões internas e externas. Assim, qualquer análise de políticas públicas não se encerra no diagnóstico, há o papel de ajudar a compreender a complexidade do processo decisório e suas inúmeras variáveis. Nesse sentido:

Deve-se lembrar que as questões de política são decididas não por analistas, mas por atores políticos - funcionários do governo eleitos e nomeados, grupos de interesse e, ocasionalmente, até mesmo eleitores. A pesquisa em ciências sociais muitas vezes não se sai bem na arena política; pode ser interpretada, mal interpretada, ignorada ou até mesmo usada como uma arma por combatentes políticos. A análise de políticas às vezes produz descobertas inesperadas e até politicamente embaraçosas. As políticas públicas nem sempre funcionam como pretendido. E os interesses políticos aceitarão, rejeitarão ou usarão as descobertas para se adequar aos seus próprios propósitos (Dye, 2016, p. 6, tradução automática).

Para Lahera (1999), analisar políticas públicas passa por um exercício de abstração, com tipologia *ad hoc*, tendo que considerar as instituições e organizações que condicionam a aplicação da orientação política. O autor destaca com essa visão que ela exige a construção de categorias analíticas que simplificam e interpretam uma realidade complexa. Desta forma, o estudioso das políticas públicas lida com dados objetivos e também com interpretações que dependem de recortes teóricos, metodológicos e institucionais.

Além disso, a tipologia *ad hoc* ratifica que não existem modelos universais e fixos para sua classificação e avaliação. Cada política deve ser analisada levando em conta o seu contexto específico, suas finalidades, os atores envolvidos e os marcos legais e institucionais que a moldam. Esse olhar é particularmente relevante no caso das ações afirmativas, cujas formas de implementação e resultados variam significativamente conforme a estrutura institucional, a capacidade administrativa e os arranjos políticos locais. Não se pode analisar políticas públicas de maneira despojada das instituições e organizações responsáveis por sua execução. Elas não se concretizam isoladamente no plano normativo ou declaratório; são mediadas por estruturas organizacionais, por decisões administrativas e por disputas políticas e jurídicas.

3.2 Crítica à fetichização das gerações de Direitos Fundamentais e a urgência de uma perspectiva interseccional

A teoria das gerações ou dimensões dos direitos fundamentais tornou-se um marco referencial amplamente utilizado nas discussões introdutórias sobre direitos humanos e fundamentais. Sua difusão, embora largamente aceita em ambientes acadêmicos e institucionais, necessita de um olhar crítico quando se pretende compreender os direitos sociais em sua complexidade material, histórica e política, notadamente em contextos periféricos como o da América Latina. Busca-se, neste momento, explorar essa tipologia, apresentando suas bases teóricas e seus limites conceituais, epistemológicos e políticos. A finalidade é debater em que medida tal estrutura contribui (ou, paradoxalmente, restringe) uma compreensão efetiva da formulação de políticas públicas orientadas à justiça social, à equidade e à realização dos direitos fundamentais em sua dimensão mais concreta.

A formulação da tipologia em “gerações” dos direitos fundamentais é comumente atribuída ao jurista tcheco Karel Vasak, que, ao proferir aula inaugural no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, na década de 1970, inspirou-se nos ideais da Revolução Francesa de “liberdade”, “igualdade” e “fraternidade” para propor a classificação dos direitos humanos em três grandes gerações ou dimensões (Marmelstein, 2008).

Segundo ele, a primeira dimensão seria a dos direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade (*liberté*), com origem nas revoluções burguesas; a segunda dimensão corresponderia aos direitos econômicos, sociais e culturais, sustentados na igualdade (*égalité*), impulsionados pela Revolução Industrial e pelas mazelas sociais dela decorrentes; e, por fim, a terceira dimensão envolveria os direitos de solidariedade, como os direitos ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, fundados na fraternidade (*fraternité*) e que ganharam relevância após a Segunda Guerra Mundial, especialmente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (Marmelstein, 2008).

A despeito da notoriedade desse marco classificatório, Bonavides (2006) foi o grande responsável por sua sistematização no Brasil, contribuindo decisivamente para sua popularização na teoria constitucional brasileira. Entretanto, embora útil como ferramenta pedagógica e de organização teórica, a referida tipologia precisa ser enxergada com um certo rigor. Observa-se que a ideia não nasceu de uma construção teórica austera. Conforme aponta Neves (2019), o próprio Vasak reconheceu que o autor original da proposta teria sido o senegalês Amadou-Mahter M’Bow, Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura entre 1974 e 1987, mais que isso, a teoria não representava o ponto alto da produção intelectual de Vasak e apresentava múltiplas falhas, como a dissociação da

tipologia dos processos históricos concretos; o menosprezo à centralidade dos direitos políticos; a ausência de descrição das mutações históricas dos direitos; a ideologia subjacente não declarada; compreensão inadequada da estrutura dos direitos humanos ou fundamentais.

Esses problemas denunciam uma tentativa pueril de universalizar experiências históricas díspares, como se os direitos fundamentais se desenvolvessem de forma linear, sequencial e homogênea. Esse esquema classificatório ignora o fato de que muitos países sequer consolidaram os direitos de “primeira geração” e ainda enfrentam a negação ou a restrição sistemática dos direitos sociais mais básicos. A própria ideia de que haveria uma progressão civilizatória contínua esbarra na realidade concreta de diversas sociedades, marcadas por retrocessos normativos, precarização institucional e negação material de direitos.

No Brasil, não obstante a Constituição de 1988 consagre um amplo catálogo de direitos fundamentais, a efetivação desses direitos enfrenta desafios significativos. A presença de racismo institucional e a marginalização de grupos vulneráveis escancaram que os direitos de “primeira geração”, como a igualdade perante a lei e a liberdade individual, ainda não são plenamente garantidos. Fenômenos como a necropolítica (Mbembe, 2018), expressão do poder estatal sobre a vida e a morte, provam que, em muitos casos, o Estado atua seletivamente protegendo alguns corpos e eliminando outros. Nesse sentido, a estrutura das gerações ou dimensões pode funcionar como uma narrativa legitimadora, que mascara as reais disputas em torno do acesso aos direitos e às políticas públicas.

É preciso, então, reexaminar criticamente essa classificação, observando suas limitações teóricas. Como bem destaca Sarlet (2007), os direitos fundamentais não são compartimentos estanques e cumulativos, são um sistema em permanente tensão e reconstrução, sujeito às lutas sociais, atuação do Estado e múltiplas formas de violência estrutural que persistem nos arranjos sociais. Uma questão igualmente problemática se mostra na falta de uniformidade conceitual e exatidão metodológica com que tais gerações têm sido propostas e acolhidas, principalmente a partir da chamada “quarta geração”.

Como adverte Neves (2019), instaurou-se uma verdadeira “guerra-fria” conceitual, em que diferentes autores passaram a disputar, com critérios pouco claros, a primazia de definir as próximas gerações ou dimensões dos direitos fundamentais. Um comportamento que mais denota a vaidade intelectual e a ânsia classificatória do que uma real contribuição ao entendimento sociológico e político.

A partir da quarta geração, os dissensos conceituais são evidentes. Bobbio (2004) compreende os direitos de quarta geração como aqueles ligados aos impactos da biotecnologia e da engenharia genética, alertando para os efeitos cada vez mais traumáticos da manipulação

do patrimônio genético humano. Bulos (2025) amplia esse espectro ao incluir direitos relacionados à saúde, informática, softwares, eutanásia, alimentos transgênicos, inseminação artificial e clonagem (um conjunto heterogêneo de temas emergentes na sociedade tecnológica).

Bastos e Tavares (2000), percebem nessa geração uma extensão voltada à proteção universal da espécie humana, incluindo o direito ao desarmamento nuclear e à não intervenção genética, além de reivindicarem um direito à democracia participativa, ideia compartilhada por Bonavides (2006), que ancorou a quarta geração na tríade democracia, pluralismo e informação, como expressões de uma globalização política e comunicacional. Para Sarlet (2007), a proposta de Bonavides é superior justamente por representar, de fato, uma ruptura qualitativa com as gerações anteriores, ao invés de apenas reciclar velhos direitos sob novos rótulos.

No entanto, Tavares (2025) apresenta um arqueamento crítico ao afirmar que para manter fidelidade ao critério de identificação das demais dimensões, os direitos da chamada quarta geração deveriam se concentrar na diferenciação de tutela de certos grupos sociais como crianças, idosos, afrodescendentes e a família, enfatizando não uma extensão, mas uma qualificação na aplicação de direitos já existentes. Nessa linha, os direitos de participação democrática poderiam ser reconduzidos aos clássicos direitos políticos da primeira geração, portanto rotulá-los como nova dimensão cria confusão teórica.

A partir da quinta geração, o quadro conceitual torna-se ainda mais nebuloso e questionável. Bonavides (2006) defende a ideia do direito à paz como centro, numa concepção que, embora nobre, carrega certo tom utópico e apaixonado, distanciando-se da realidade social concreta e dos mecanismos efetivos de implementação dos direitos. A paz, nessa formulação, adquire contornos quase messiânicos, transformando-se em um ideal retórico, distante de uma norma jurídica dotada de exigibilidade.

Motta e Barchet (2009), propõem que os direitos da quinta geração seriam aqueles ligados à realidade virtual e à cibernética, ressaltando a preocupação do constitucionalismo contemporâneo com os desafios da era digital. Esse ecletismo terminológico desenha bem os limites da abordagem geracional dos direitos fundamentais. A proliferação de novas gerações, pautadas por modismos intelectuais ou interesses simbólicos, na verdade é uma corrida conceitual, em que o prestígio acadêmico e político parece depender da capacidade de descobrir ou batizar a próxima dimensão dos direitos. É, sendo bem crítico, uma fetichização das categorias, que transforma uma ferramenta analítica (já limitada) em um campo de disputa simbólica, onde se multiplicam propostas desconectadas das lutas sociais.

Esse frenesi por novas gerações traz um deslocamento perigoso do foco da discussão. Em vez de se concentrar na efetividade dos direitos já consagrados, ainda tão precária em

muitos contextos, busca-se sofisticar a teoria a ponto de torná-la abstrata. Como resultado, os direitos fundamentais correm o risco de se tornarem construções teóricas flutuantes, cada vez mais afastadas das necessidades urgentes da população. A crítica não é só metodológica, ela é também política. A multiplicação desordenada de gerações pode enfraquecer a própria ideia original, ao fragmentar seu conteúdo e esvaziar seu potencial mobilizador.

Tavares (2025) adverte que a divisão dos direitos fundamentais em dimensões numericamente sucessivas pode induzir a uma leitura equivocada da história desses direitos como uma linha reta de progresso contínuo. Tal ordenação numérica sugere, de forma implícita, que cada nova geração representa um avanço inevitável e superior às anteriores, ocultando o fato de que, na realidade, a trajetória tem sido marcada por retrocessos e controvérsias persistentes. É preciso compreender os direitos sociais como resultado de processos históricos, lutas coletivas e disputas políticas, cuja efetivação exige a articulação entre normatividade jurídica, vontade política, capacidade administrativa e mobilização social.

A aceitação passiva de certos discursos jurídicos e institucionais, como a narrativa linear e triunfante das gerações, conduz à cristalização de ideias que, apesar de amplamente reproduzidas, carecem de metodização estruturante. É um conhecimento que por sua própria natureza acrítica tende a obscurecer os conflitos sociais subjacentes e a inibir o questionamento das estruturas de poder. Dentro dessa matriz, autores como Baggio (2009) defendem a revalorização do princípio da fraternidade, frequentemente relegado ao esquecimento no debate político e jurídico. A fraternidade, enquanto valor político, requer comprometimento institucional e coletivo com a redução das desigualdades, o fortalecimento da solidariedade e a promoção de políticas públicas que garantam a todas condições materiais de existência.

Dessa forma, ao invés de nos lançarmos em uma espécie de “corrida ontológica” por novas nomenclaturas, seria mais coerente (e sociologicamente responsável) enfrentar os déficits de efetividade das garantias fundamentais já reconhecidas. A obsessão por categorizações inovadoras e terminologias sofisticadas se convertem em uma nova forma de alienação, distanciando o direito de sua função pública essencial: a justiça social.

Ainda, a reflexão proposta por Collins (2022) sobre a interseccionalidade como uma metáfora conceitual indispensável ao entendimento das relações de poder e da desigualdade social destaca a importância dessa ferramenta na análise das múltiplas dimensões de opressão. A autora aponta que, embora outras metáforas possam surgir com o mesmo intuito de explicar a interdependência entre as diversas formas de discriminação, a interseccionalidade continua a ser a metáfora que mais persiste, em grande parte devido à sua capacidade de refletir a complexidade das interações sociais. Todavia, a interseccionalidade precisa ser constantemente

atualizada e aplicada de maneira pragmática para que seu potencial transformador se materialize em ações efetivas.

É nesse contexto que a interseccionalidade pode também ser incorporada às discussões sobre os direitos sociais. As políticas públicas que buscam garantir a igualdade e a justiça social não podem se dar ao luxo de tratar questões como raça, gênero, classe e sexualidade de forma isolada, pois tais questões se entrelaçam e se reforçam mutuamente em um complexo jogo de opressões. As desigualdades estruturais que marcam as sociedades capitalistas não podem ser compreendidas e combatidas a partir de uma análise monocromática. Por exemplo, ao se discutir os direitos sociais das mulheres negras, deve-se buscar compreender como sexismo e racismo se cruzam e produzem formas de violência únicas para essa população.

A interseccionalidade nos alerta para a necessidade de uma abordagem plural e inclusiva na formulação de ações governamentais, que considerem as experiências diversas dos indivíduos dentro de suas múltiplas identidades. No lugar de simplesmente acrescentar mais categorias à análise, como se cada uma pudesse ser tratada separadamente, é importante pensar de maneira integrada, reconhecendo que os indivíduos não são definidos por uma única categoria de identidade e sim por uma rede complexa e dinâmica de relações sociais.

3.3 As Ações Afirmativas como Política Pública Redistributiva

A compreensão da natureza das políticas públicas requer a análise de suas diferentes tipologias e dos efeitos sociais, políticos e institucionais que elas engendram. Uma das classificações mais influentes no campo é a de Lowi (1972), elaborada inicialmente na década de 1960 e consolidada nos anos 1970, cuja premissa central, de que a política pública faz a política, aponta para o fato de que cada tipo de política pública mobiliza distintas formas de apoio, resistência e arenas decisórias. Segundo essa classificação, há quatro grandes categorias de políticas públicas: 1) distributivas; 2) regulatórias; 3) redistributivas; 4) constitutivas. As distributivas se caracterizam por pouco conflito político, já que distribuem benefícios sem que os custos sejam visíveis ou concentrados. Tais políticas tendem a gerar consenso, ou, no mínimo, indiferença organizada, uma vez que não impõem perdas explícitas a grupos específicos.

As regulatórias, por sua vez, envolvem regras, restrições e padrões de conduta impostos pelo Estado. Tais medidas podem tanto atender a interesses difusos quanto beneficiar setores específicos e os conflitos que emergem dependem da configuração concreta de sua implementação. Já as constitutivas lidam com normas e procedimentos que moldam o

funcionamento do sistema político e institucional como um todo. São fundamentais para entender os limites e possibilidades dos demais tipos de política pública, pois operam sobre a própria estrutura dos processos de decisão. No entanto, é no campo das políticas redistributivas que encontramos os maiores desafios à estabilidade do *status quo*. Elas geram conflito, já que implicam a transferência consciente de recursos, direitos ou posições sociais entre grupos desiguais. Incidem sobre a estrutura das desigualdades, impondo perdas concretas a setores privilegiados e prometendo ganhos futuros (nem sempre tangíveis de imediato) a grupos subalternizados.

Por isso, são alvo de intensas disputas sociais, políticas e jurídicas, principalmente em contextos democráticos marcados por desigualdades estruturais, como é o caso brasileiro. Frey (2000) aprofunda a análise de Lowi destacando que cada tipo de política pública se insere em uma *policy arena* específica, na qual as reações e expectativas dos atores sociais antecipam os conflitos e moldam o próprio processo decisório. No caso das políticas redistributivas, essa arena é marcada por antagonismos mais nítidos, visto que envolve ganhos e perdas percebidos de forma desigual pelos diferentes grupos sociais. Isso faz com que essas políticas enfrentem resistência institucional e também uma disputa simbólica em torno de sua legitimidade.

É aqui que se projetam as ações afirmativas, como instrumento de correção de desigualdades históricas, elas integram o conjunto das políticas públicas de natureza redistributiva, pois visam reajustar o acesso a bens sociais, como educação, emprego e representação institucional, para grupos que foram sistematicamente excluídos desses espaços. Convém, neste ponto, fazer uma distinção conceitual importante. As ações afirmativas são uma categoria ampla de políticas públicas voltadas à promoção da equidade. O sistema de cotas, por sua vez, é uma de suas modalidades específicas, voltada sobretudo ao recorte racial e socioeconômico no acesso à educação e ao serviço público. Assim, pode-se dizer que o sistema de cotas é uma espécie dentro do gênero das ações afirmativas. Ambas, no entanto, compartilham a natureza redistributiva, ao operarem com o redirecionamento de oportunidades negadas a determinados grupos sociais no decorrer da história.

A análise específica sobre o sistema de cotas será aprofundada posteriormente, quando se discutirá sua institucionalização, desafios de sua implementação e as disputas judiciais e políticas que envolvem os critérios de heteroidentificação racial, sobretudo no contexto da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Por ora, interessa destacar que tanto as ações afirmativas quanto o sistema de cotas devem ser compreendidos como instrumentos estratégicos de enfrentamento das desigualdades estruturais, e, como tais, são atravessados por embates inerentes ao campo das políticas públicas redistributivas.

3.4 O paradoxo axiológico da igualdade formal e as ações afirmativas como resposta ético-política

As ações afirmativas surgem como uma resposta política e institucional ao seguinte paradoxo axiológico: Como sociedades formalmente igualitárias podem ao mesmo tempo serem profundamente desiguais? (Caldas et al., 2025). A igualdade jurídico-formal, conforme observa Bulos (2025), está presente no ordenamento brasileiro desde o período imperial e pode ser identificada pela clássica expressão “todos são iguais perante a lei”. Trata-se de uma ideia abstrata de isonomia, estabelecida no caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que, embora fundamental, não é suficiente para enfrentar as desigualdades historicamente produzidas na estrutura social.

Na visão do autor, o princípio da igualdade não se esgota na formalidade normativa, já que seu verdadeiro propósito é assegurar a proteção da igualdade real (material ou substancial). Esta última externa a concretização da isonomia formal, isto é, o momento em que a igualdade proclamada “no papel” se transforma em prática social. O próprio texto constitucional de 1988 explicita este compromisso com a dimensão material da igualdade.

Nos marcos do constitucionalismo liberal moderno, após a consolidação da democracia como regime hegemônico ao longo do século XX, surgem demandas sociais organizadas que desafiam a suficiência da igualdade formal. Como argumenta Feres Júnior et al. (2018), o crescimento das ações afirmativas precisa ser entendido como parte do avanço institucional e moral que permitiu ao Estado de Bem-Estar Social relativizar, de forma controlada, a aplicação da universalidade da norma. Em outras palavras, o Estado moderno passa a reconhecer que para se alcançar uma igualdade substantiva é necessário tratar desigualmente os desiguais, rompendo com o universalismo muitas vezes inócuo do modelo liberal clássico.

Portanto, são políticas que discriminam positivamente, com medidas que buscam reparar desigualdades estruturais sofridas por determinados grupos sociais, principalmente em contextos marcados por hierarquias raciais, étnicas, de gênero e classe. Essas políticas, de acordo com Feres Júnior et al. (2018), eclodem em momentos de crise do modelo universalista, quando a demanda por igualdade supera a capacidade das normas gerais em garanti-la.

Isso se projeta em diversos contextos históricos, como o da Inglaterra industrial do século XIX, o *New Deal* nos Estados Unidos, a construção do Estado indiano pós-colonial, o processo de redemocratização brasileiro e a transição sul-africana pós-apartheid. Nesses momentos, a pressão social organizada força o Estado a assumir uma postura mais ativa na

superação das desigualdades, sinalizando um deslocamento do paradigma liberal tradicional para uma concepção ampliada de justiça social.

Segundo Jesus (2011), o termo ações afirmativas foi utilizado pela primeira vez nos Estados Unidos na década de 1960, durante o governo do presidente Lyndon Johnson, em resposta às pressões do movimento por direitos civis, o *Civil Rights Movement*. A luta da população negra estadunidense, cem anos após a abolição formal da escravidão naquele país, mostrava a necessidade de políticas públicas que rompessem com o ciclo de opressão e desvantagem social historicamente imposto aos negros. Johnson, quando empregou a expressão *affirmative actions*, tentava designar políticas que não só reconhecessem formalmente os direitos da população negra, como também atuassem na reversão das desigualdades materiais persistentes no pós-abolição.

Ainda segundo o autor, é nessas esferas de mobilidade que as ações afirmativas encontram sua potência e os focos mais intensos de contestação, haja vista que abalavam privilégios consolidados e questionavam os fundamentos da meritocracia. Moehlecke (2002) aduz que o caso norte-americano é o mais emblemático e influente na conformação das políticas afirmativas. A luta por igualdade de oportunidades, protagonizada principalmente pela população negra, impulsiona o Estado a ir além da simples revogação das leis segregacionistas e a adotar medidas concretas para corrigir desigualdades socioeconômicas herdadas da escravidão e do racismo institucional. Esse período marca uma política estatal de compensação e promoção da equidade, articulada por meio de cotas, preferências na contratação, estímulos educacionais e outras formas de inclusão ativa.

Moehlecke (2002) ainda observa que as ações afirmativas variam entre iniciativas voluntárias e políticas obrigatórias, podendo ser executadas tanto entes públicos e instituições privadas, por meio de programas governamentais, decisões judiciais, diretrizes de agências reguladoras ou mesmo por orientações institucionais internas, trazendo um eixo multifacetado e adaptável às necessidades e limitações de cada contexto. O público-alvo de igual modo é determinado pelas dinâmicas específicas de exclusão e desigualdade presentes em cada sociedade. Em geral, as ações afirmativas têm como foco grupos vulnerabilizados, como minorias étnicas e raciais, mulheres e outros segmentos, atuando em esferas estratégicas para a ascensão social e a redistribuição de oportunidades.

As práticas adotadas apresentam desenhos institucionais diversos, que vão desde sistemas de cotas (talvez o modelo mais emblemático) até a adoção de metas, cronogramas e taxas de avaliação de progresso. As cotas, por exemplo, consistem na reserva de um número ou percentual de vagas para determinados grupos, podendo ser mais ou menos rígidas,

proporcionais ou não, conforme o caso. Já as metas e os cronogramas funcionam como instrumentos de gestão e monitoramento, orientando a implementação gradual e mensurável dos objetivos afirmativos (Moehlecke, 2002).

Em vista disso, elas não se reduzem a privilégios legais concedidos a determinados grupos, como muitas vezes são acusadas por seus detratores. São, ao contrário, estratégias de justiça distributiva, voltadas à reparação de danos históricos e à construção de uma sociedade mais equânime. Desafiam, pois, a própria sistemática da exclusão que sustenta as desigualdades.

Em sua pluralidade de formas e contextos, representam muito mais do que programas compensatórios. São uma forma de política pública que recusa a ficção da igualdade universal e assume que a justiça demanda mais do que tratar igualmente os desiguais, exige agir desigualmente para superar as barreiras concretas que perpetuam a exclusão. São instrumentos de reconstrução de oportunidades e de reconfiguração do pacto social a partir da centralidade da diversidade e da dignidade humana.

Depois de toda essa discussão, retoma-se o paradoxo axiológico inicialmente proposto: como sociedades formalmente igualitárias podem ao mesmo tempo serem profundamente desiguais? A resposta a essa inquietação não está na constatação da distância entre a norma e a realidade, muito embora essa lacuna seja evidente. É preciso um mergulho ontológico nas entranhas de um projeto civilizatório que pretendia ser universal, contudo, desde seu nascedouro, excluiu corpos, silenciou línguas e descartou saberes. Sociedades formalmente igualitárias permanecem estruturalmente desiguais porque o papel garante o verbo, mas não o prato, o teto ou o diploma. Porque o “todos são iguais perante a lei” não alcança a favela, aldeia, quilombo, nem o corpo preto que ainda morre cedo e vive menos.

Pensar em ações afirmativas é garantir um gesto político de resistência. É dizer, com a voz de muitos, que não há justiça sem memória, nem igualdade sem reparação. É falar na língua do povo negro, indígena, pobre e marginalizado: “Nós não queremos sentar à mesa, queremos redesenhar o salão”. É assim que se desfaz o paradoxo, quando a igualdade deixa de ser um ponto de chegada e passa a ser o ponto de partida. Quando se entende que a justiça não se mede pela simetria dos direitos no texto constitucional e sim pelo impacto concreto deles na vida de quem foi negado até o direito de existir plenamente.

3.5 A engenharia ideológica da “democracia racial” no Brasil

A formação das desigualdades sociais e raciais no Brasil está profundamente enraizada em um processo histórico de extermínio simbólico e material de corpos racializados, com alicerce sobre a maquinaria escravocrata que fora perpetrada pela dinâmica perversa do capitalismo neoliberal, que, travestido de meritocracia, reatualiza as hierarquias coloniais em roupagens democráticas. O Brasil não só silenciou a escravidão após sua abolição inconclusa como produziu uma engenharia ideológica sofisticada para criar o mito da democracia racial.

Com a abolição da escravatura não houve significativa inserção dos negros na cidadania. Abandonaram os corpos outrora escravizados à própria sorte, empurrando-os para os porões da sociedade. O capitalismo seguiu funcionando como um maquinário de moer gente, triturando, em ritmo industrial, qualquer projeto coletivo de justiça racial e social. As raízes escravistas do Brasil fazem parte de uma argamassa simbólica e institucional da nação. Como aponta Jesus (2011), desde o século XIX até pelo menos as primeiras décadas do século XX, a elite brasileira empenhou-se em construir uma imagem civilizatória do país completamente dissociada de sua população real. Essa identidade nacional forjada nos moldes europeus, ou melhor, no espelho trincado de Narciso colonial, não suportava a pluralidade étnica, cultural e religiosa do Brasil profundo.

A ideologia da "inviabilidade civilizatória do negro", na inteligência de Jesus (2011), pautou, por muito tempo, o pensamento científico e o projeto político nacional. As políticas públicas e os discursos acadêmicos funcionam como uma espécie de fagocitose social dos grupos considerados inferiores, buscando assimilá-los, silenciá-los ou descartá-los, como resíduos indesejáveis na formação da nacionalidade. Havia uma lógica eugênica de branqueamento, tanto fenotípico quanto cultural, que associava a mestiçagem a um problema de degeneração e atraso.

Freyre (2001) confronta o determinismo biológico e racista dominante, defendendo que as diferenças entre os grupos na verdade não são biológicas, mas culturais, ainda que o seu modelo tenha sido impregnado por uma visão conciliadora, edulcorada, que transformou a violência escravocrata em narrativa de harmonia doméstica. A mestiçagem, em sua leitura, seria o traço distintivo e positivo da brasilidade. Contudo, como já advertiu Costa (2002), é uma reinterpretação eurocêntrica do embranquecimento simbólico da população brasileira, um projeto inclusivista-assimilacionista inspirado no modelo francês, no qual, ao dispensar a ancestralidade como requisito de pertencimento, ocultava a desigualdade material concreta entre cidadãos formalmente iguais, porém socialmente apartados.

A mitologia da democracia racial foi, assim, construída como um instrumento sofisticado de silenciamento das lutas por equidade. Durante décadas, o Brasil se orgulhou de

ser uma nação "sem racismo", mesmo ostentando índices escandalosos de desigualdade racial. O mito serviu como âlibi ideológico para a manutenção de privilégios, transformando a cor em marcador invisível para a opressão cotidiana. É possível perceber que, ao longo dos séculos XIX e XX, as diversas interpretações sobre o Brasil não eram só no campo teórico, refletiam diretamente nas práticas políticas e institucionais, contribuindo para a formação de uma determinada imagem do país, uma verdadeira "comunidade imaginada" (Jesus, 2011).

Esses discursos oscilavam entre a exaltação da mestiçagem como traço distintivo da identidade nacional e a reafirmação de uma hierarquia racial que relegava os negros e indígenas a um lugar subalterno. Tal ambiguidade, ao mesmo tempo que reforçava a exclusão, pretendia celebrar uma suposta capacidade única do Brasil de integrar as diferenças, evidenciando a dicotomia entre o ideal de nação e a realidade de sua formação histórica marcada pela escravidão e pelo racismo estrutural:

De fato, notamos que os diferentes modos de pensar o Brasil, expressos nas obras produzidas ao longo do século XIX e XX e citadas anteriormente, se traduziam em formas de atuar no plano político, transformando-se em formas de constituir a "comunidade imaginada" chamada Brasil. Paradoxalmente, os diferentes pensadores da identidade brasileira, ao mesmo tempo em que legitimavam as hierarquias entre raças (vistas como biologicamente distintas), procuravam enfatizar à *sui generis* vocação da população em relação às diferenças raciais. De modo que, as ambigüidades observadas, nos modos de ver a nação brasileira, não ficassem restritas ao âmbito do pensamento social. (Jesus, 2011, p. 41).

Gilberto Freyre projetou uma imagem de convivência pacífica entre os diferentes grupos étnico-raciais. No entanto, como bem alerta Jesus (2011), tal visão ignorou os efeitos duradouros da escravidão, da marginalização e do racismo estrutural. Nascimento (2016) foi um dos mais contundentes críticos dessa mistificação. Para ele, a leitura de Freyre é sustentada por eufemismos raciais que mascaram a violência e tentam racionalizar, de modo quase estético, as hierarquias étnico-raciais brasileiras.

Quando se exalta a chamada "morenidade" como traço unificador da nação, promove-se uma reprogramação semântica que empreende um projeto simbólico de apagamento. Não é um jogo inofensivo de palavras, se trata de uma tentativa sistemática de dissolver a presença negra no imaginário nacional, na prática é um desaparecimento físico, cultural e espiritual do povo negro.

Outrossim, há também em Freyre (2001) uma perversão histórica de que o africano é "co-colonizador" do Brasil. Sugerir que o negro participou em pé de igualdade do processo civilizatório brasileiro ameniza a brutalidade da escravidão e transforma as vítimas em protagonistas de sua própria opressão. Essa inversão é, segundo Nascimento (2016), uma

verdadeira miragem dissociativa. Só serve para legitimar a ordem racial vigente colocando um tempero de cordialidade. O mito da democracia racial à medida que celebra o “mestiço”, desarticula a memória e a consciência negra, impedindo que o Brasil reconheça sua dívida com a população afrodescendente e com a herança que a constitui. Nesse ponto, é indispensável refletir sobre como o racismo, como tecnologia de poder, foi ressignificado na modernidade.

A crítica de Quijano (2005) é vital para compreender essa dinâmica. Para ele, a modernidade não aboliu o nexos racial; ao contrário, incorporou a noção de raça como uma categoria funcional à dominação. O conceito de colonialidade do poder, no qual articula a permanência das hierarquias coloniais no mundo moderno, ajuda a entender por que a população negra, mesmo após o fim da escravidão formal, continuou ocupando os estratos mais baixos da sociedade. A inserção do negro no capitalismo periférico brasileiro aconteceu de forma subordinada, relegando-o a posições de trabalho precarizado, sem acesso aos bens sociais produzidos pelo Estado-Nação.

Munanga (2004), reforça que o abandono da categoria raça no plano científico não foi acompanhado pelo seu abandono nas práticas sociais. O racismo continua figurando enquanto mecanismo de exclusão, mesmo que recodificado por novas linguagens, como as da meritocracia ou do “problema social”. Recusar reconhecer a persistência da hierarquia racial nega a experiência da população negra e inviabiliza a construção de políticas públicas eficazes.

A relação entre raça e classe não é ocasional, é estrutural. O Estado brasileiro optou por políticas de branqueamento populacional, estimulando a imigração europeia e marginalizando ainda mais os ex-escravizados. A ausência de uma reforma agrária ou de uma política de escolarização voltada à população negra ilustra a exclusão sistemática a que foi submetida essa parcela da sociedade.

O século XX, contudo, não foi marcado só pela invisibilização. Jesus (2011) afirma que a emergência do Movimento Negro Unificado (MNU), em 1978, foi um divisor de águas nas formas de mobilização da população negra. Esse movimento rompeu com o paradigma assimilacionista das décadas anteriores (quando a valorização da “mestiçagem” ainda era vista como caminho de ascensão), tal como introduziu uma nova visão política, centrada no orgulho negro, no combate ao racismo institucional e na defesa de políticas reparatórias. O MNU prenuncia uma crítica radical à invisibilização histórica dos negros nas estruturas de poder e conhecimento.

Com a autodenominação de unificado, o movimento tenta superar fragmentações e construir uma identidade política que afirma a negritude como valor positivo, em oposição à lógica colonial de inferiorização. A metáfora da “Revolução dos Micróbios”, utilizada por

Medeiros (2004), expressa a importância dessa virada, os que eram outrora invisibilizados e considerados indesejáveis passam a reivindicar protagonismo.

Com base nas lutas travadas nas décadas finais do século XX, especialmente no campo da educação, passaram-se a exigir ações afirmativas, como as cotas raciais, o ensino da história e cultura africana e afro-brasileira e o combate ao racismo institucional nas escolas. Silva (2024) erige que a garantia do direito à educação, consagrada em diversos marcos normativos internacionais, como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, ainda não se manifesta em justiça educacional efetiva.

Nesse cenário, é evidente que a questão racial não pode ser pensada de forma fragmentada. Ela está intimamente articulada com o modelo de desenvolvimento econômico, com a estrutura do Estado e com a configuração das políticas sociais. A ideia de “democracia racial” se sustentou como uma utopia conveniente. Permitiu a manutenção da desigualdade ao mesmo tempo em que silenciou os conflitos. Mas, como demonstram o histórico de lutas, essa narrativa está sendo contestada com cada vez mais força. A identidade nacional precisa, isto posto, ser revisitada como campo de disputas e reivindicações.

Discutir a identidade nacional brasileira permite perquirir a profundidade do racismo e os desafios da superação dessa ordem desigual. O Brasil “mestiço” e “cordial” projetado no imaginário das elites precisa dar lugar a um Brasil plural, construído a partir do reconhecimento das diferentes trajetórias históricas, sofrimentos e resistências. E isso não é unicamente uma tarefa moral ou ética, é um imperativo político.

As cotas raciais e sociais são, nessa perspectiva, um enfrentamento direto aos escombros da colonialidade ainda presentes em nossas instituições. Não é uma concessão benevolente, é uma resposta tardia a séculos de opressão. O ataque feroz que essas políticas sofrem por parte da democracia burguesa e da elite conservadora transmite o quanto o Brasil ainda é refém da dinâmica escravocrata, reciclada hoje no tecido organizativo do neoliberalismo meritocrático. O mesmo que romantiza a liberdade de mercado ao passo que aprisiona milhões à miséria calculada. É preciso reconhecer que a inclusão racial e social só é efetiva quando acompanhada de uma crítica radical à ordem econômica e simbólica vigente.

O capitalismo neoliberal não tolera cotas porque não tolera redistribuição, não suporta reparações porque se alimenta da desigualdade. Neste cenário, no momento em que se defende ações afirmativas também se denuncia a neurose de um sistema que precisa excluir, matar e subalternizar para continuar se olhando no espelho da branquitude idealizada. É preciso confrontar o mito da pátria cordial, construída à base de chicotes. Fazer justiça não é tratar

desiguais como iguais, mas justamente o contrário, corrigir as desigualdades com políticas que reconheçam a historicidade do trauma colonial.

3.6 A raça e o racismo no texto e no subtexto constitucional

Em 2001, a cidade de Durban, na África do Sul, sediou a Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU). O evento reuniu representantes de governos, organizações internacionais e da sociedade civil de mais de 160 países, culminando na aprovação da chamada Declaração de Durban, um documento denso e estratégico que reconheceu oficialmente a escravidão como um crime contra a humanidade e convocou os Estados a implementarem políticas concretas de reparação, inclusive por meio de ações afirmativas. O Brasil, na condição de signatário da Declaração, passou a ser pressionado internacionalmente a romper com seu modelo de negação do racismo.

Nessa intelecção, entre a promulgação da Constituição de 1988 e a Conferência de Durban em 2001, o Estado brasileiro passou por um processo de rearticulação da questão racial. Parou de se esconder no véu da igualdade formal, para começar, ainda que timidamente, a reconhecer que havia uma ferida aberta e sangrando. Foi somente com a pressão internacional e o constrangimento geopolítico da arena de Durban que o Brasil, catapultado pelo contexto global e pela atuação dos movimentos sociais negros, começou a pensar nas ações afirmativas. Pela primeira vez, uma delegação oficial brasileira assumiu publicamente a legitimidade da dívida histórica frente a população negra, com uma proposta de política pública de cotas raciais, reparação simbólica pela escravidão e reserva de vagas em instituições públicas. Um terremoto para a retórica da “democracia racial”.

Esse gesto, posto que intempestivo e contaminado por resistências internas, trouxe ao plano estatal um novo sentido, da desigualdade como algo a ser enfrentado por meios concretos, além de meras declarações de boa vontade. Alguns ministérios ensaiaram iniciativas, como a reserva de percentual de vagas para negros. Em paralelo, no plano subnacional, o Estado do Rio de Janeiro aprovou, quase de maneira fulminante, uma Lei nº 3708, de 9 de novembro de 2001, instituindo cotas raciais em suas universidades públicas. Um ato político que marcou o início da institucionalização das políticas afirmativas no ensino superior brasileiro (Maggie e Fry, 2004).

Maggie e Fry (2004) elucidam que a Constituição de 1988 incluiu referências explícitas aos termos “raça” e “racismo”. No entanto, essas menções se coarctavam a um contexto de

condenação e repúdio à ideia de raça como critério de distinção entre pessoas. O texto constitucional (Brasil, 1988), à época em que estabeleceu como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV do artigo 3, CF), positiva um compromisso impreciso e genérico com a igualdade.

Da mesma forma, quando pauta suas relações internacionais pelo repúdio ao racismo e classifica a prática do racismo como crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão (inciso VIII do artigo 4, CF), o constituinte adotou uma postura condenatória, todavia ainda dentro de um paradigma normativo que evita o enfrentamento material das desigualdades raciais. Essa presença residual e sancionatória da noção de “raça” desnuda a predisposição para a ótica da “democracia racial” enraizada no constitucionalismo brasileiro pós-1988, em que se orgulha em rejeitar a discriminação racial sem reconhecer de forma afirmativa a existência concreta das dissemelhanças raciais. É uma espécie de antirracismo normativo-performativo, que se estrutura na negação e não no enfrentamento das estruturas que o sustentam.

Os dispositivos citados compõem o que o Silva (2014) classifica como normas constitucionais de eficácia limitada por princípio programático (programáticas), expressando objetivos a serem perseguidos pelo Estado brasileiro, com base nos valores fundantes da República. O inciso IV do artigo 3º (Brasil, 1988), por exemplo, chancela que é objetivo fundamental da República promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, ou seja, uma diretriz de ação estatal que exige políticas públicas concretas para sua realização.

Essas normas, conforme Silva (2014), são aquelas que não produzem efeitos normativos plenos e imediatos, porém indicam objetivos a serem progressivamente alcançados. De igual modo não regulam de forma detalhada os direitos ou políticas que mencionam, tampouco estabelecem comandos jurídicos autoaplicáveis. Em vez disso, trazem diretrizes e metas orientativas da atuação dos poderes públicos, demandando regulamentação integrativa para que se tornem eficazes.

Em sua essência, funcionam como um plano de ação estatal, vinculando o legislador e a administração pública à obrigação de desenvolver ações governamentais em áreas como saúde, educação, trabalho, moradia e combate à discriminação. São, portanto, expressões de um compromisso constitucional com determinados fins sociais, cuja realização depende de medidas normativas e administrativas posteriores.

Conforme ensina Bulos (2025), a programaticidade desse escopo constitucional não é destituída de força normativa. Ao contrário, produzem efeitos concretos e vinculantes,

conforme as seguintes características: 1) estabelecem o dever do legislador ordinário de regulamentá-las, podendo gerar situações jurídicas subjetivas de vantagem ou desvantagem; 2) vinculam as funções legislativa, administrativa e jurisdicional, exercendo eficácia obrigatória sobre todos os Poderes da República; 3) impedem que normas infraconstitucionais sejam editadas em sentido contrário ao conteúdo e aos valores por elas consagrados; 4) condicionam a produção legislativa futura, funcionando como um freio normativo a eventuais proposições que pretendam contrariar seus objetivos (eficácia de bloqueio); 5) apontam os fundamentos políticos e os fins sociais que orientam toda a ordem jurídica, mostrando o papel estruturante que exercem no projeto constitucional, principalmente na promoção da justiça social, da igualdade substancial e da dignidade da pessoa humana.

Porém, como já explanado, toda norma de caráter programático sua eficácia plena depende de mediações institucionais. É aqui que mora o desafio (e também a crítica). Não basta que a Constituição proíba o racismo e promova a igualdade como um ideal abstrato. O Estado precisa atuar de forma ativa para transformar essas promessas em realidade tangível. O simples repúdio, sem mecanismos materiais, perpetua a falácia da igualdade formal, enquanto a desigualdade real permanece intacta.

A efetividade do texto constitucional não pode ser medida pela sua existência simbólica. Os objetivos da República devem ser transformados em políticas públicas robustas, com orçamento, planejamento, controle social e avaliação de impacto. E isso implica reconhecer, sem meias palavras, que a desigualdade racial no Brasil é sistemática e que enfrentá-la requer mais do que bons desígnios constitucionais.

Por outro lado, a reconfiguração do discurso racial no Brasil, promovida especialmente no período pós-Durban, demonstra, de certo modo, um reconhecimento de desigualdades históricas. Nesse contexto, a adoção de políticas de ação afirmativa, como as cotas raciais, de certo modo rompeu com a ideologia tradicional que elogiava a mestiçagem como genetriz da identidade nacional. Como destacam Maggie e Fry (2004), essas políticas introduzem uma nova postura racial, incompatível com o discurso híbrido que dominou por décadas o imaginário sobre a formação social brasileira:

As medidas pós-Durban, ao proporem ações afirmativas em prol da “população negra”, rompem não só com o a-racismo e o anti-racismo tradicionais, mas também com a forte ideologia que define o Brasil como país da mistura, ou, como preferia Gilberto Freire, do hibridismo. Ações afirmativas implicam, evidentemente, imaginar o Brasil composto não de infinitas misturas, mas de grupos estanques: os que têm e os que não têm direito à ação afirmativa, no caso em questão, “negros” e “brancos”. (Maggie e Fry, 2004, p. 68).

Além disso, é importante esclarecer que, não obstante a guinada institucional rumo às políticas de ação afirmativa no Brasil não ter começado propriamente em Durban, encontrou na conferência um marco simbólico importante para consolidar uma trajetória iniciada ainda no governo Fernando Henrique Cardoso. Desde 1995, o governo federal já vinha demonstrando disposição para enfrentar (retraidamente) as desigualdades raciais. Maggie e Fry (2004) lembram que, nesse período, foi criado um grupo de trabalho interministerial com o propósito de pensar estratégias voltadas à valorização da população negra.

O Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 incluiu um capítulo específico para esse grupo social, propondo medidas que iam desde iniciativas representativas, como a inclusão do quesito “cor” em documentos oficiais e estímulo à visibilidade de grupos étnicos em campanhas governamentais, até ações mais incisivas, desenvolvendo mecanismos de ação afirmativa voltados ao acesso de negros ao ensino técnico, superior e a setores estratégicos da economia. A proposta mais disruptiva, contudo, foi a que sugeriu a adoção de uma nova taxonomia racial, em vez da tradicional divisão entre pretos, pardos e brancos, o governo propunha reconhecer todos os que se identificam como pretos ou pardos como parte do grupo “população negra”.

Para os autores, essa reformulação conceitual foi a mais radical, visto que rompeu com a velha narrativa da mestiçagem e alinhou o Brasil a um modelo binário mais próximo ao utilizado em países como os Estados Unidos e a África do Sul. Ainda assim, como apontam os autores, essa visão não era (e ainda não é) consensual, encontrando resistência entre setores que duvidam da viabilidade de se classificar os brasileiros em duas categorias raciais estanques (Maggie e Fry, 2004).

O processo de reconfiguração do discurso racial, no entanto, não se deu sem ruídos. A diacronia hegemônico-racial ainda hesita em dizer com todas as letras que o Brasil é um país estruturalmente racista, preferindo o conforto das ambivalências. É uma política de reconhecimento que age com medo da própria radicalidade, um reconhecimento cheio de ressalvas, como quem pede desculpas antes de apontar a injustiça. O argumento da igualdade continua sendo o biombo no qual o Estado se esconde atrás para não ter que se comprometer com transformações materiais profundas.

A Constituição de 1988, tida como “cidadã”, conquanto condene o racismo, recusa-se a nomear as estruturas sociais e institucionais que o reproduzem. É uma carta que grita contra a opressão e cochicha quando se trata de enfrentá-la de forma efetiva. Nessa incongruência mora um modelo atual de Estado que faz da negação do conflito racial a sua principal forma de gestão da diferença. As ações afirmativas, então, surgem como uma nota dissonante nessa sinfonia de

silêncios constitucionais. É imprescindível refletir sobre a “igualdade” proclamada pela Constituição. Ela é, em grande medida, um monumento ao subjetivismo quimérico, uma promessa pendurada na parede da história nunca entregue ao povo negro. No fundo, o que está em disputa são dois ideários de nação.

Um que insiste em preservar o mito da mestiçagem harmoniosa como identidade nacional e outro que entende a justiça racial como condição indispensável para promover a mudança nas estruturas. O texto constitucional diz que somos iguais, mas o subtexto - esse que não se lê, mas se sente na carne de quem é negro e pobre - grita mais alto do que todos os princípios inscritos em letras maiúsculas. A igualdade não pode ser uma ficção jurídica. Tem que ser um fato político tangível. E um fato político incômodo, como deve ser toda justiça que se propõe a ser justa de verdade.

4 POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: ESTRUTURA NORMATIVA, LEGITIMAÇÃO CONSTITUCIONAL E CONFLITO JUDICIAL

4.1 As primeiras experiências de Ações Afirmativas nas universidades estaduais

No contexto das políticas de ação afirmativa no ensino superior, é importante reconhecer que, dada a estrutura federativa do Estado brasileiro, não há (nem poderia haver) uma uniformização legislativa nacional que impusesse, indistintamente, a adoção de tais políticas a todas as instituições de ensino superior (IES), sejam elas federais, estaduais, municipais, distritais ou privadas. A diversidade de arranjos institucionais e a autonomia dos entes federativos inviabilizam a criação de uma lei geral que trate da aplicação obrigatória das ações afirmativas em toda e qualquer universidade do território nacional. Do ponto de vista constitucional, essa constatação se ancora em dispositivos que tratam tanto da autonomia universitária quanto da repartição de competências.

O artigo 207 da Constituição Federal (Brasil, 1988) assegura às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, conferindo-lhes liberdade para definir, dentro de suas instâncias deliberativas, normalmente no âmbito dos Conselhos Superiores. Paralelamente, os artigos 22 a 24 (Brasil, 1988) delineiam o regime de competências legislativas, estabelecendo que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV), mas permitindo a atuação legislativa dos Estados em matérias de competência concorrente (art. 24, IX), especialmente no que diz respeito às peculiaridades dos seus sistemas de ensino.

Assim, enquanto a União define diretrizes gerais por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), cada ente federado possui margem de atuação normativa no tocante à estruturação de suas próprias políticas educacionais, inclusive no que diz respeito às ações afirmativas. Essa realidade, por sua vez, justifica a multiplicidade de iniciativas existentes no país, que vão desde leis estaduais, como as do Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, até resoluções internas de universidades, como no caso da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e da Universidade de Brasília (UNB).

Ao contrário das tradições discursivas que pautavam o antirracismo em uma perspectiva integracionista, as políticas afirmativas contemporâneas introduzem um reconhecimento e reparação baseada na identificação de grupos historicamente discriminados. Assim, como observam Maggie e Fry (2004), tais políticas promoverem distinções concretas e operacionais entre categorias raciais que haviam sido, por muito tempo, socialmente diluídas ou negadas:

As medidas pós-Durban, ao proporem ações afirmativas em prol da “população negra”, rompem não só com o a-racismo e o anti-racismo tradicionais, mas também com a forte ideologia que define o Brasil como país da mistura, ou, como preferia Gilberto Freire, do hibridismo. Ações afirmativas implicam, evidentemente, imaginar o Brasil composto não de infinitas misturas, mas de grupos estanques: os que têm e os que não têm direito à ação afirmativa, no caso em questão, “negros” e “brancos”. (Maggie e Fry, 2004, p. 68).

Nesse contexto, a história da implementação das ações afirmativas nas universidades brasileiras foi destacada por avanços localizados e pela ousadia institucional de alguns atores públicos. Um dos casos mais paradigmáticos é o do estado do Rio de Janeiro, onde, já no ano 2000, a Assembleia Legislativa rompeu com o silêncio normativo e aprovou a Lei nº 3.524/2000 (Rio de Janeiro, 2000), que estabelecia em seu artigo 2º a reserva de 50% das vagas das universidades estaduais para estudantes oriundos da rede pública de ensino.

No ano seguinte, a Lei nº 3.708/2001 (Rio de Janeiro 2001) avançou ainda mais, previu, em seu artigo 1º, 40% das vagas destinadas a candidatos autodeclarados negros e pardos. Em 2003, ambas foram substituídas pela Lei nº 4.151/2003 (Rio de Janeiro, 2003), iniciando uma série de revisões legais, como as Leis nº 5.074/2007 e nº 5.346/2008 (Rio Janeiro, 2007 e 2008), adaptando à conjuntura social.

Atualmente, a legislação vigente no estado é a Lei nº 8.121, de 27 de setembro de 2018 (Rio de Janeiro, 2018), que prorrogou, em seu artigo 1º, por mais uma década, o sistema de cotas para as universidades estaduais fluminenses. Essa lei incorporou avanços salutarres, por exmplo, a inclusão de comunidades quilombolas no rol de beneficiários e a previsão de diferentes percentuais de reserva de vagas. 20% para negros, indígenas e quilombolas; 20% para alunos provenientes da rede pública de ensino médio; 5% para estudantes com deficiência e filhos de servidores da segurança pública mortos ou incapacitados em serviço (inciso I do parágrafo 1º do artigo 1º).

Além disso, manteve-se o regime de autodeclaração, com a obrigatoriedade de uma Comissão Permanente de Assistência. O legislador fluminense também buscou garantir que a ação afirmativa não ficasse só no acesso ao ensino superior. Foram previstas medidas de Bolsa Permanência, auxílio para aquisição de material didático, Passe Livre Universitário no município do Rio de Janeiro e, ainda, a possibilidade de vagas de estágio no setor público e em empresas contratadas pelo Estado, conforme previsão da Lei Federal nº 11.788/2008 (Brasil, 2008).

O Programa de Iniciação Acadêmica (PROINICIAR), por sua vez, foi além do assistencialismo e propôs um acompanhamento pedagógico mais estruturado, embora sua

efetividade, como tantas outras iniciativas, dependa diretamente da vontade política e da dotação orçamentária. A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) se destacou como uma das pioneiras e referência nacional na adoção de políticas de ações afirmativas. Houve resistências articuladas em setores conservadores que se aferam à concepção formal de isonomia, desconsiderando os abismos que marcaram o acesso desigual a direitos no Brasil. Sendo assim, a Lei Estadual nº 6.027/2011 do Rio de Janeiro foi questionada.

Houve questionamentos quanto à inconstitucionalidade da lei pelo então deputado estadual Flávio Bolsonaro. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no entanto, rechaçou essa visão míope. Por 13 votos a 8, o Órgão Especial manteve a constitucionalidade da norma, reconhecendo seu caráter de ação afirmativa voltada ao enfrentamento da discriminação racial. O relator, desembargador Sidney Hartung, foi enfático quando acentuou que a medida não afrontava a Constituição e sim concretizava ao dar densidade ao princípio da igualdade material (Terra, 2012). A tentativa de judicialização, nesse caso, escancarou o incômodo de determinadas elites políticas com qualquer política pública que confronte privilégios históricos, bem como mostrou bem o uso estratégico do Judiciário por parte de atores que se dizem "legalistas" só quando a lei protege seus interesses.

Conforme o Diário do Grande ABC (2003), existiu também uma ofensiva da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Rio de Janeiro contra a lei estadual, escancarando, mais uma vez, a face elitista e conservadora de uma entidade que, conquanto se afirme comprometida com os Direitos Humanos, frequentemente atua como guardião dos privilégios de classe. No momento que anunciou que ingressaria com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a norma que reservava vagas, a OAB demonstrou que, em nome de uma suposta defesa da “razoabilidade” e da “proporcionalidade”, estava disposta a minar avanços concretos rumo à justiça social.

Entre os desdobramentos internos da Conferência de Durban, merece destaque também a atuação da Universidade do Estado da Bahia, que desde antes de 2001 já era impulsionada por forças dos movimentos negros e de mulheres negras organizadas na luta antirracista. A presença da professora Ivete Sacramento, primeira reitora negra do Brasil, na delegação brasileira, que contribuiu com o documento enviado à conferência, era o prenúncio da virada institucional materializada pouco tempo depois.

Apesar de o Brasil ter assinado os compromissos internacionais contra o racismo, internamente permanecia preso a estruturas de desigualdade racial historicamente consolidadas. A pressão exercida pelos compromissos internacionais, combinada à atuação militante de segmentos negros dentro da universidade, impôs à UNEB o dever institucional de enfrentar o

racismo estrutural com medidas concretas. Sendo assim, foi solicitada a elaboração de um estudo referencial sobre cotas raciais, culminando na criação de uma comissão encarregada de propor critérios para sua implementação (Uneb, 2020).

Em julho de 2002, a UNEB se tornou a primeira universidade brasileira a instituir um sistema de cotas raciais por deliberação de seu Conselho Universitário, sem depender de decretos do Executivo estadual. A resolução nº 196/2002 determinava a reserva de, no mínimo, 40% das vagas para afrodescendentes oriundos da rede pública, nos processos seletivos de graduação e pós-graduação. A adoção da autodeclaração como critério de identificação racial provocou rupturas subjetivas, fazendo com que milhares de indivíduos se perguntassem, talvez pela primeira vez, se eram negros.

A implementação da medida certamente teve embates. A reitora recebeu, já no dia seguinte à aprovação da resolução, uma carta anônima com teor racista, manifestação concreta do pânico moral de setores privilegiados diante do avanço de políticas redistributivas. Depois de ataques que denunciavam suposto assistencialismo e previam o fracasso acadêmico dos cotistas, a UNEB sustentou-se em dados e análises subsequentes que demonstraram o desempenho satisfatório dos estudantes beneficiados.

Em posição de vanguarda na consolidação de políticas reparatórias, a universidade bahiana aprofundou seu compromisso com a equidade racial na revisão, já em 2007, dos parâmetros de seu Sistema de Cotas. Além de manter o percentual de 40% das vagas reservadas para candidatos negros, passou a contemplar também, de forma pioneira, a população indígena, com a inclusão de 5% das vagas para esse grupo nos processos seletivos da graduação e da pós-graduação (Uneb, 2020).

Essa política passou por importantes reconfigurações em 2009, quando foram incorporados critérios socioeconômicos. A partir da Resolução Consu n. 710/2009, o acesso às vagas reservadas passou a solicitar que os candidatos tivessem cursado integralmente o segundo ciclo do ensino fundamental e o ensino médio em escolas públicas, assim como apresentaram renda familiar de até quatro salários mínimos.

Em 2011, com nova reformulação, a reserva de vagas para indígenas foi convertida em sobrevagas, permitindo maior flexibilidade no preenchimento, ao mesmo tempo em que se mantinha o reconhecimento da especificidade desse grupo étnico nas disputas pelo acesso à universidade (Uneb, 2020). A medida demonstra como a instituição dialoga criticamente com os limites e possibilidades de seu modelo, sem perder de vista o princípio da reparação como eixo estruturante da política afirmativa.

4.2 As primeira experiência de Ações Afirmativas na universidade federal

A Universidade de Brasília foi a primeira universidade federal a instituir formalmente o sistema de cotas raciais em seus processos seletivos. A iniciativa teve como base o documento intitulado Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial, elaborado pelos professores Rita Laura Segato e José Jorge de Carvalho e aprovado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe) em 6 de junho de 2003. No ano seguinte, em 2004, a universidade aplicou pela primeira vez o sistema de cotas, reservando vagas específicas para estudantes negros e indígenas em seu vestibular.

O Plano de Metas principia uma ruptura institucional, propondo a inserção de uma política pública redistributiva. O campo universitário, até então bastião das elites, se abriu às demandas dos grupos subalternizados, constituindo-se em espaço de disputa. A inclusão de indígenas, mesmo que limitada a demandas específicas de capacitação, respeitou a autodeterminação das chamadas nações indígenas. Isso está em consonância com perspectivas pós-coloniais e decoloniais, que reivindicam o reconhecimento da diversidade epistêmica e cultural como forma de superar a colonialidade do saber e do poder (Quijano, 2005).

Reconhece-se que só abrir vagas não resolve o problema estrutural da exclusão. Por isso, adotaram a dimensão da permanência estudantil como um dos epicentros. A concessão de bolsas, moradia, tutoria e acompanhamento psicopedagógico é uma ação afirmativa ampliada, que entende o racismo como um fenomenologia multicausal, que não está estacionada nas portas de entrada da universidade e sim em toda a trajetória acadêmica. Assim sendo:

II – Permanência:

1. A Universidade de Brasília aloca bolsas de manutenção para os estudantes indígenas e para aqueles estudantes negros em situação de carência, segundo os critérios usados pela Secretaria de Assistência Social da UnB.
 2. A UnB, em parceria com outras instituições como a FUNAI, propiciará moradia para os estudantes indígenas. Além disso, concederá preferência no critérios de moradia para os estudantes negros em situação de carência.
 3. A UnB se disporá a implementar três programas relacionados diretamente com o Plano de Metas:
 - a) um programa de apoio acadêmico psicopedagógico, ou de tutoria, não obrigatório, porém sob solicitação, para todos os calouros que demonstrarem dificuldades no acompanhamento das disciplinas;
 - b) um programa acadêmico destinado a observar o funcionamento das ações afirmativas, avaliar seus resultados periodicamente, sugerir ajustes modificações e identificar aspectos que prejudiquem sua eficiência;
 - c) uma Ouvidoria, destinada a promover inclusão de pessoas negras e membros de outras minorias e categorias vulneráveis na universidade.
- (Universidade de Brasília, 2004, p. 2).

Nesse sentido, reflete-se que o sucesso acadêmico não é determinado pela capacidade individual, é importante também considerar as condições materiais e simbólicas que sustentam a desigualdade racial. A própria criação de programas de tutoria e avaliação institucional das cotas mostra um compromisso com a avaliação processual, não é algo unicamente resultadista, avanços não tão presentes nas políticas públicas de ensino superior no Brasil à época. Propuseram também a criação de uma Ouvidoria específica para monitorar e intervir em casos de discriminação racial e exclusão de minorias. Neste caso, veio à tona a ideia de que políticas públicas devem estar aliadas a mecanismos institucionais de controle social interno, visando garantir que o discurso da inclusão não seja capturado pelas estruturas burocráticas sem produzir mudanças efetivas.

Buscou-se descolonizar por dentro, criando comissões, campanhas de publicidade e instrumentos administrativos (como o quesito cor nas inscrições) que desmontam o falso universalismo da ideia de que a universidade é neutra, técnica e acessível “a todos”. Propondo esse tipo de mecanismo, antecipava-se uma agenda que só viria a ganhar força institucional mais ampla anos depois, com a promulgação da Lei nº 13.460/2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. O avanço posterior na estruturação das ouvidorias no setor público federal, com destaque para o papel da Controladoria-Geral da União (CGU) e da plataforma Fala.BR, institucionalizou uma lógica mais acessível e responsiva de escuta dos usuários dos serviços públicos.

Hoje, qualquer cidadão pode protocolar manifestações de forma unificada e digital, com acompanhamento garantido por meio de prazos legais. No entanto, é importante reconhecer que esse arranjo normativo é recente. No início dos anos 2000, não havia um sistema nacional integrado, tampouco normativas específicas que garantissem a escuta qualificada de denúncias de cunho racial dentro das universidades públicas. O que a UNB ensaiou foi uma modernização da função social da ouvidoria, ao utilizá-la como dispositivo de enfrentamento à estrutura racista institucionalizada.

O ineditismo dessa proposta está no fato de que, até então, as ouvidorias públicas, quando existentes, atuavam de forma concentrada na resolução de problemas administrativos e prestação de informações, com baixa ou nenhuma sensibilidade para questões relacionadas à exclusão de minorias. Dessa forma, ainda que atualmente haja um arcabouço normativo mais robusto, incluindo o Fala.BR, a Lei nº 13.460 e o fortalecimento das ouvidorias setoriais nos órgãos públicos, é necessário reconhecer que as ações pioneiras da UNB lançaram as bases de uma prática institucional que rearranjou, de certo modo, o papel tradicional da ouvidoria.

Sendo assim, uma ouvidoria racial é um mecanismo preventivo e propositivo, denunciando as estruturas que mantêm o privilégio racial e propondo práticas de reparação e acolhimento. Sua existência e fortalecimento indicam uma abertura institucional como parte constitutiva da legitimidade democrática no âmbito da universidade pública. Outro elemento de densidade sociológica é a menção expressa à “alta segregação espacial e social existente no Distrito Federal” (Universidade de Brasília, 2004, p. 2) .

O documento expõe que a desigualdade educacional não é de renda e territorial igualmente. A proposta de campanhas de divulgação nas escolas públicas periféricas parte do entendimento da cidade como espaço de disputa por visibilidade. Portanto, ao prever ações voltadas às escolas de baixa renda, incorpora-se o campo educacional como espaço de reprodução e de transformação, aponta para a necessidade de uma política pública transversal que atue na educação básica e superior de forma integrada.

Se o Estado historicamente produziu vidas descartáveis - negras, indígenas, pobres - como ensina Mbembe (2018), a universidade, por meio de políticas como essa, pode assumir um papel contra-hegemônico, voltado à produção da vida, dignidade e reconhecimento. Essa crítica é vital no contexto brasileiro, um país que até hoje não completou o ciclo da abolição real.

Foucault (1979) possuía uma forma peculiar de escrita, com um vetor metodológico de clara influência Nietzscheana, sobretudo quanto a correlação entre genealogia da moral e genealogia do poder. Assim como o filósofo alemão, criticava e reavaliava impressões e valores pré-estabelecidos pela sociedade, se opondo a postulados universais imutáveis e atemporais, para ele a ideia de verdade absoluta deveria passar por um processo de destruição. Isso é essencialmente a “filosofia do martelo”, cujo método destrutivo é imprescindível para o desenvolvimento de um pensamento “genealógico”:

Fazer a genealogia dos valores, da moral, do ascetismo, do conhecimento não será, portanto, partir em busca de sua "origem", negligenciando como inacessíveis todos os episódios da história; será, ao contrário, se demorar nas meticulosidades e nos acasos dos começos; prestar uma atenção escrupulosa à sua derrisória maldade; esperar vê-los surgir, máscaras enfim retiradas, com o rosto do outro; não ter pudor de ir procurá-las lá onde elas estão, escavando os basfond; deixar-lhes o tempo de elevar-se do labirinto onde nenhuma verdade as manteve jamais sob sua guarda (Foucault, 1979, p. 19).

O mesmo autor ressalta que as instituições hospitalares, por exemplo, são resultado de um processo histórico de poder da época. Como na Genealogia da Moral de Nietzsche (2009), ele busca entender de que maneira as instituições surgem e se estruturam, mas neste caso o foco é no poder e não no surgimento da moral. Isto posto, a história é um elemento necessário para

o genealogista, ele a usa para conjurar a “quimera da origem”, tal qual um médico diagnostica doenças, fraquezas e energia, deve-se utilizar o processo histórico de forma instrumental, visto que ele expressa o próprio “corpo do devir” (Foucault 1979).

À vista disso, analisando em uma ótica histórico-genealógica, os hospitais aos poucos se tornaram parte de um poder disciplinante. Antes os centros médicos serviam para empilhar mortos, agora refletem a mais sofisticada forma de controle e vigilância de corpos. A relação Estado-Indivíduo apresenta uma estrutura biopolítica, enquanto que a relação médico-paciente se projeta no biopoder. A própria lógica deontológica médica também pode ser pensada como biopoder, a política pública constitutiva de saúde também parece ser influenciada pela biopolítica.

As ações afirmativas raciais, nesse registro, escapam de uma racionalidade universalizante e ilustrada e assumem o lugar de enfrentamento direto ao racismo, performando o que poderíamos chamar de uma “biopolítica emancipatória”. Se hospitais se tornaram, em sua história, instrumentos de disciplinamento e controle, como destaca Foucault (1979), as universidades também reproduziram durante séculos o papel de filtro meritocrático, elitista e racializado, espaços da exclusão, homogeneização e negação da diferença.

Quando incorporamos a diversidade como critério de inclusão, reconfigura-se a função da universidade pública. A genealogia aqui se mostra como método de denúncia e abertura à possibilidade de novas práticas institucionais. Nesse cenário, a própria política de cotas raciais não é meramente administrativa, são dispositivos que recolocam no centro do debate o controle identitário dos corpos racializados, isto é, quem pode ocupar determinados espaços, sob quais condições e a partir de narrativas de verdade.

Apesar do pioneirismo, a medida enfrentou resistência institucional. Em 2009, o partido Democratas (DEM) questionou a constitucionalidade das cotas da UNB no Supremo Tribunal Federal (STF). No entanto, em abril de 2012, a Suprema Corte reconheceu a legalidade e legitimidade da política de ações afirmativas, decidindo pela sua constitucionalidade. Esse julgamento abriu caminho para a regulamentação nacional do tema, e, poucos meses depois, o governo federal sancionou a Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas. Mesmo com a edição da norma federal, a universidade optou por manter seu programa próprio, preservando a destinação de 5% das vagas na graduação para estudantes negros e outros 5% para indígenas.

Em 2020, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) ampliou a política institucional e aprovou, por unanimidade, a adoção de cotas raciais também para os programas de pós-graduação. Desde a primeira edição do sistema, em 2004, 23.310 estudantes ingressaram na UnB por meio das cotas raciais. Desses, quase sete mil já colaram grau, enquanto outros

13.354 seguem com vínculo ativo nos cursos de graduação. A política foi estendida aos programas de pós-graduação em 2021, e, desde então, 483 estudantes cotistas foram admitidos nos Programas de Pós-Graduação da instituição (Universidade de Brasília, 2023) .

A instituição tem mantido um compromisso contínuo com a igualdade, equidade, diversidade e inclusão. Instituiu diversos mecanismos voltados à garantia de direitos, como a criação da Câmara e da Secretaria de Direitos Humanos, bem como a formalização de uma Política de Direitos Humanos. Ademais, estabeleceu comissões de heteroidentificação para os processos seletivos tanto da graduação quanto da pós-graduação, além de criar o Comitê Permanente de Acompanhamento das Políticas de Ação Afirmativa. Paralelamente, houve ampliação dos programas de assistência estudantil, com o fortalecimento dos auxílios e bolsas acadêmicas.

4.3 A constitucionalidade das Ações Afirmativas reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal

Antes de ingressar na análise da atuação do Poder Judiciário em matéria de ações afirmativas, é necessário explicar sobre as espécies de controle de constitucionalidade adotadas no ordenamento jurídico brasileiro. Essa abordagem preliminar visa esclarecer ferramentas conceituais necessárias para compreender a dimensão e os efeitos da intervenção judicial na seara das políticas públicas, em especial no que tange ao funcionamento das comissões de heteroidentificação racial no ensino superior. Pois bem, o controle de constitucionalidade consiste na verificação da compatibilidade entre normas infraconstitucionais e a Constituição Federal, sendo um dos mecanismos mais relevantes de garantia da supremacia da Constituição e de preservação da ordem jurídica.

Com base na sistematização proposta por Barroso (2022), o controle de constitucionalidade pode ser classificado em três categorias: 1) controle por via incidental; 2) controle por via direta; 3) hipóteses especiais de controle concentrado. O primeiro corresponde ao modelo difuso, exercido no contexto de um litígio concreto, em que a análise da constitucionalidade é apenas incidental à pretensão deduzida em juízo. Já o controle por via direta refere-se às ações cujo objeto exclusivo é a compatibilidade entre norma e Constituição, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC). As hipóteses especiais, por sua vez, incluem a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a ação direta interventiva, instrumentos

que também integram o modelo concentrado, mas que possuem finalidades e requisitos específicos.

Complementando essa análise, Mendes (2012) observa que a Constituição de 1988 conferiu primazia ao modelo concentrado de controle, na medida em que as principais controvérsias constitucionais passaram a ser decididas diretamente pelo Supremo Tribunal Federal por meio do controle abstrato de normas. Essa tendência se justifica, segundo o autor, pela legitimidade ampliada, celeridade e eficácia desse modelo, que permite a concessão de medidas cautelares para suspender de imediato a eficácia de atos normativos impugnados.

Barroso (2022), por outro lado, elucida que o controle judicial incidental de constitucionalidade, também chamado de *incidenter tantum*, por via de defesa ou de exceção, integra a tradição brasileira desde o início da República, estando previsto expressamente já na Constituição de 1891. Posto que o controle por ação direta tenha se expandido significativamente nos últimos anos, o controle incidental permanece como a principal via acessível ao cidadão comum para a tutela de seus direitos subjetivos constitucionais. Trata-se, pois, de um mecanismo de defesa de direitos fundamentais relevante.

Nesse modelo de controle incidental, a inconstitucionalidade é reconhecida na égide de um caso concreto, dentro de uma relação jurídica litigiosa, no qual o magistrado, no exercício ordinário de sua função jurisdicional, é instado a afastar a aplicação de norma que entende incompatível com o texto constitucional. Como destaca Barroso (2022), a declaração de inconstitucionalidade, nesse caso, não é o objeto principal da ação, mas uma questão prejudicial ao deslinde do mérito da demanda.

A legitimidade para suscitar a inconstitucionalidade de forma incidental é ampla, tanto o autor quanto o réu podem fazê-lo, seja na petição inicial, seja em sua resposta, inclusive em sede de tutela provisória (como liminares e medidas cautelares). Também o Ministério Público, como parte ou fiscal da lei e terceiros legitimamente admitidos no processo, como assistentes ou oponentes, podem levantar a questão.

A arguição de inconstitucionalidade pode ocorrer em processos de qualquer natureza, sejam de conhecimento, execução ou cautelares, desde que estejam destinados à tutela de uma pretensão subjetiva. Ou seja, não se ataca a lei em tese, busca-se a proteção de um direito individual ou coletivo que se encontra ameaçado pela aplicação de norma inconstitucional. Daí a razão pela qual o controle incidental não se presta à declaração genérica de inconstitucionalidade, função que cabe ao controle por via direta.

No que se refere ao objeto do controle incidental, este pode incidir sobre normas oriundas de qualquer ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios),

independentemente da hierarquia normativa, abarcando leis ordinárias, complementares, decretos, portarias, resoluções e até mesmo atos normativos secundários. Não há vedação, por exemplo, para que um tribunal estadual deixe de aplicar uma lei estadual em controle incidental, tampouco para que o Supremo Tribunal Federal afaste, em um caso concreto, a aplicação de uma norma municipal. Ademais, o controle incidental é qualificado como difuso, pois pode ser exercido por qualquer juiz ou tribunal, em qualquer instância, é um poder-dever jurisdicional que não se encontra restrito a órgãos superiores (Barroso, 2022). Juízes de primeiro grau, sejam federais ou estaduais, estão plenamente habilitados a deixar de aplicar normas inconstitucionais.

Explanando de forma detalhada, o controle de constitucionalidade por via principal ou concentrada, exercido mediante ações constitucionais específicas, norteadas exclusivamente à análise da compatibilidade entre normas infraconstitucionais e a Constituição. Essas ações incluem, como já mencionado, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), todas de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

Diferentemente do controle incidental, a via direta possui um rol taxativo de legitimados ativos (CF, art. 103), dentre os quais figuram o Presidente da República, as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da OAB, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, entre outros. Além disso, seu objeto é a análise da norma em tese, com efeitos *erga omnes* (gerais) e eficácia vinculante, quando reconhecida a inconstitucionalidade (Brasil, 1988).

No cotidiano da judicialização das políticas públicas, sobretudo no campo educacional, o controle incidental tem se mostrado mais acessível aos indivíduos, permitindo a impugnação concreta de normas e atos que impactem diretamente seus direitos. Por outro lado, o controle concentrado é executado com maior abstração e generalidade, sendo manejado por atores institucionais em defesa da ordem jurídica objetiva. Deste modo, compreender as especificidades e a dinâmica de funcionamento de cada modelo de controle é essencial para a análise crítica da atuação do Poder Judiciário sobre políticas públicas de ações afirmativas. O domínio conceitual dessa temática servirá de base para a reflexão proposta nos próximos capítulos desta dissertação.

Após a exposição do desenvolvimento normativo do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, marcado por uma convivência entre o modelo difuso, exercido incidentalmente por qualquer juiz ou tribunal, e o modelo concentrado, exercido diretamente pelo STF por meio de ações específicas previstas no art. 103 da Constituição (Brasil, 1988), é

possível compreender com maior clareza o papel da ADPF como uma das “hipóteses especiais de controle concentrado”, conforme categorização proposta Barroso (2022). Essa ação constitucional tem sido empregada para suprir lacunas do sistema tradicional de controle abstrato quando há controvérsias jurídicas relevantes não contempladas por outros instrumentos.

Nesse contexto, a ADPF n. 186 (Brasil, 2012), ajuizada pelo Partido Democratas, teve como objeto central a contestação da política de ação afirmativa implementada pela UNB, notadamente no que se refere à reserva de 20% das vagas nos processos seletivos da instituição com base em critérios étnico-raciais. A peça inicial pleiteava a declaração de inconstitucionalidade de diversos atos administrativos, como a Ata de Reunião Extraordinária do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), a Resolução n. 38/2003, o Plano de Metas para Integração Social Étnica e Racial a universidade e, ainda, dispositivos específicos do Edital n. 2/2009 do segundo vestibular daquele ano.

Do ponto de vista argumentativo, a petição inicial se apoia em uma crítica frontal a validade jurídica e legitimidade sociopolítica das ações afirmativas raciais, com a alegação de que os atos impugnados violariam diversos preceitos constitucionais (Brasil, 1988), entre os quais os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da igualdade formal (art. 5º, caput), da impessoalidade e legalidade na administração pública (art. 37, CF), tal como os dispositivos que asseguram a autonomia universitária e o acesso universal à educação (arts. 206 e 207, CF). O partido autor sustenta que a desigualdade entre brancos e negros no Brasil não possui fundamento racial, mas sim social e econômico, razão pela qual as cotas raciais não seriam adequadas nem proporcionais ao fim pretendido.

Todavia, essa argumentação mostra uma perspectiva extremamente reducionista da realidade social brasileira, desconsiderando o peso histórico do racismo na formação das desigualdades no país. O argumento de que escravidão negra teria sido motivada por razões econômicas e que não haveria um conceito válido de “raça”, deslegitima os fundamentos sociológicos básicos sobre as questões raciais brasileiras. Além disso, dizer que a classificação racial é “inaplicável” à realidade brasileira por conta da miscigenação ignora que o critério de autodeclaração racial, utilizado em políticas de cotas, se baseia em experiências de discriminação vividas cotidianamente pelos indivíduos.

O fenótipo, o pertencimento étnico e a percepção social são fatores que impactam concretamente o acesso a direitos e oportunidades. Negar isso em nome de uma suposta “harmonia racial” é, como bem aponta Munanga (2004), perpetuar a invisibilidade do racismo e a manutenção de privilégios. A crítica à suposta “institucionalização de um tribunal racial”

pela UNB também é carente de fundamentação empírica e conceitual. As comissões de heteroidentificação não são “tribunais raciais”, elas têm sido, na prática, um mecanismo necessário para coibir fraudes e garantir que o benefício das ações afirmativas alcance a população discriminada.

Outro ponto relevante da inicial está no que foi chamado de “manipulação estatística”, quando se inclui ou exclui a população parda da categoria “negros” para fins de política pública. Ela ignora os fundamentos do conceito de população negra adotado pelo IBGE e por políticas públicas brasileiras, que reconhecem a soma das categorias “pretos” e “pardos” como pertencentes ao grupo negro, conforme orientação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Ou seja, a definição tem respaldo por uma longa tradição de estudos demográficos e pela percepção de que esses grupos sofrem formas semelhantes de exclusão racial.

Outrossim, a alegação de que haveria decisões judiciais contraditórias sobre o tema não se mostra suficiente, por si só, para justificar a utilização da via da ADPF. Embora a inicial insista no cumprimento do princípio da subsidiariedade, por suposta inexistência de outro meio eficaz para sanar a controvérsia constitucional, o uso dessa ação como instrumento para contestar uma política pública legitimamente construída no âmbito da autonomia universitária e amplamente debatida na sociedade tenta judicializar um embate político-ideológico e não propriamente sanar uma lesão real a preceitos fundamentais.

Portanto, analisando os discursos apresentados na ADPF 186, em uma perspectiva crítica, observa-se que existe um mimetismo de concepções meritocráticas abstratas, descoladas das desigualdades verdadeiras. É um engano achar que a ação nasce de uma preocupação com a constitucionalidade das cotas, ela é uma resistência à redistribuição de oportunidades e à reconfiguração do espaço público a partir do reconhecimento da dívida histórica com a população negra no Brasil.

Diante das acusações formuladas, a Universidade de Brasília apresentou defesa técnica e embasada. Em primeiro lugar, contestou a alegação de que, do ponto de vista científico, não existiria “raça”, apontando que a discriminação se dá com base na cor da pele e na aparência física, e não em critérios genéticos. Destacou também que o sistema de cotas é um mecanismo de democratização do ensino superior, cuja descontinuidade só seria aceitável após a superação efetiva das barreiras estruturais que dificultam o acesso de grupos marginalizados. A título ilustrativo, informou que, à época, os negros representavam somente 2% dos universitários no Brasil, apesar de constituir cerca de 45% da população nacional (Brasil, 2012).

Sobre os métodos de seleção, a UNB esclareceu que não havia sigilo no funcionamento das comissões de avaliação e sim a omissão prévia dos nomes dos integrantes para evitar pressões indevidas, prática também utilizada em concursos públicos e outros processos seletivos. Diante desses argumentos, a universidade pediu o não conhecimento da ADPF, ou, alternativamente, a improcedência do pedido, acreditando na plena constitucionalidade da política adotada. Em parecer bem fundamentado, a então Vice-Procuradora-Geral da República, Débora Duprat, manifestou-se também pela improcedência da ADPF e pela rejeição da medida liminar.

Destacou que a Constituição Federal de 1988 adotou um modelo de constitucionalismo social, onde a promoção da igualdade necessita de ações estatais concretas para a inclusão de grupos vulneráveis. Aduziu ainda que a defesa das ações afirmativas não se limita à justiça compensatória, ela envolve também a justiça distributiva, o pluralismo institucional e a superação de estigmas e estereótipos raciais, com reflexos positivos no combate ao preconceito. Duprat também alertou que concessão da liminar poderia causar danos irreparáveis a estudantes negros já beneficiados pelas cotas e gerar impactos negativos em políticas semelhantes adotadas por outras universidades (Brasil, 2012).

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, reforçou que a discriminação racial é fato notório no Brasil, não podendo ser ignorada pelo Estado. A política da UNB visava corrigir desigualdades históricas e estruturais; a existência de outros mecanismos menos incisivos não inviabiliza o uso das cotas raciais como política legítima. Também opinou pela manutenção do sistema de cotas e pelo indeferimento da medida cautelar, já que o deferimento poderia causar grave prejuízo aos estudantes aprovados no vestibular de 2009, comprometendo inclusive a continuidade das ações afirmativas em todo o país (Brasil, 2012).

No início da tramitação do processo, o então presidente do STF, ministro Gilmar Mendes, indeferiu o pedido de liminar formulado pelo partido. Em sua decisão, asseverou que, conquanto os temas em discussão fossem relevantes e merecessem apreciação célere pela Suprema Corte, não havia naquele momento urgência suficiente que justificasse a concessão de uma medida cautelar.

O sistema de cotas raciais da UNB estava em vigor desde o vestibular de 2004, sendo renovado a cada semestre e a ADPF foi proposta só após a divulgação do resultado final do vestibular de 2009, quando já estavam encerrados os trabalhos da comissão avaliadora. Assim, concluiu que não havia motivo para suspender as matrículas dos estudantes aprovados ou interferir no funcionamento da universidade naquele momento:

Embora a importância dos temas em debate mereça a apreciação célere desta Suprema Corte, neste momento não há urgência a justificar a sua concessão. O sistema de cotas raciais da UnB tem sido adotado desde o vestibular de 2004, renovando-se a cada semestre. A interposição da presente arguição ocorreu após a divulgação do resultado final do vestibular 2/2009, quando já encerrados os trabalhos da comissão avaliadora do sistema de cotas. Assim, por ora, não vislumbro qualquer razão para a medida cautelar de suspensão do registro (matrícula) dos alunos que foram aprovados no último vestibular da UnB ou para qualquer interferência no andamento dos trabalhos da universidade. (ADPF 186, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Decisão Liminar proferida em 31/07/2009 pelo Ministro Presidente Gilmar Mendes).

Diversas entidades representativas de setores sociais com interesse qualificado na controvérsia foram admitidas como *amicus curiae*, figura processual que desempenha importante papel na ampliação e qualificação do debate constitucional. Não são partes no processo, mas atuam como colaboradores da Corte, apresentando subsídios capazes de demonstrar as implicações políticas, sociais, culturais, econômicas e jurídicas decorrentes da eventual declaração de inconstitucionalidade da norma ou prática impugnada.

No caso da ADPF 186 (Brasil, 2012), a pluralização do contraditório mostrou-se salutar, dado o alcance coletivo da política pública impugnada. O instituto do *amicus curiae*, conforme Bulos (2025), tem origem no direito norte-americano, tendo assumido no Brasil uma feição própria, se consolidando hoje como instrumento processual de matriz democrática. Seu uso é recorrente nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, cuja repercussão transcende os interesses individuais e alcança toda a coletividade.

Diferentemente de um simples assistente ou terceiro interessado ocasional, o chamado “amigo da corte” é um provocador de debates, incumbido de municiar o tribunal constitucional com informações técnicas e perspectivas que muitas vezes não seriam trazidas pelas partes originais do processo. O ordenamento jurídico brasileiro permite apresentar memoriais, fazer sustentações orais e, inclusive, recorrer de decisões que neguem sua admissão. Seu papel é de suma importância quando os temas em debate possuem transcendência subjetiva e exigem do julgador sensibilidade institucional e conhecimento especializado das implicações práticas da decisão judicial.

A Central Única dos Trabalhadores do Distrito Federal (CUT/DF), justificou sua atuação com base em sua luta histórica contra a discriminação racial e a favor do desenvolvimento dos grupos socialmente marginalizados; a Defensoria Pública da União (DPU), mostrou interesse na causa por representar, gratuitamente, pessoas em situação de vulnerabilidade, muitas das quais beneficiárias das cotas raciais; e o Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA), organização dedicada à defesa dos direitos da população negra e das questões ambientais. Também participaram a Sociedade Afrobrasileira de Desenvolvimento Sócio Cultural (AFROBRAS); o Instituto Casa da Cultura Afro-Brasileira

(ICCAB); o Instituto de Defensores dos Direitos Humanos (IDDH) e a organização não governamental Criola.

Além disso, o Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro (MPMB) solicitou sua admissão no processo apontando que o sistema de cotas, quando foca tão somente na autodeclaração de negritude, desconsidera a diversidade étnica nacional e poderia excluir outros grupos igualmente participantes da formação social brasileira. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) também interveio, para eles o sistema de cotas da universidade incluía indígenas e a ação na verdade não contestava só as cotas raciais para negros, visava eliminar qualquer sistema de ação afirmativa. Segundo a FUNAI, o uso da ADPF não era adequado nesse caso, pois não se tratava de uma norma infraconstitucional, mas de ato administrativo autônomo derivado da autonomia universitária.

A Fundação Cultural Palmares, órgão vinculado ao Ministério da Cultura, também defendeu a constitucionalidade do sistema de cotas como instrumento de promoção da igualdade material e combate às desigualdades raciais. Na sua visão, o sistema previa critérios objetivos de desempenho, como notas mínimas, o que evitava a ideia equivocada que cotistas ingressaram na universidade sem mérito acadêmico. Nesse mesmo sentido, destacou-se a Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO), entidade com longa trajetória na luta por acesso ao ensino superior por populações marginalizadas, assim como o Movimento Negro Unificado, no qual enfatizou sua histórica atuação no combate ao racismo.

Outras entidades, como CONECTAS Direitos Humanos e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, também foram admitidas, entendiam que ações afirmativas são mecanismos legítimos de correção de desigualdades históricas e compatíveis com os princípios constitucionais da isonomia e da dignidade da pessoa humana. No desenrolar da questão, o STF, por unanimidade, julgou improcedente a ação proposta pelo partido Democratas, finalmente declarando a constitucionalidade do sistema de cotas étnico-raciais adotado pela Universidade de Brasília e, por consequência, legitimando as políticas de ação afirmativa implementadas em instituições públicas de ensino superior no Brasil. A Corte entendeu que a reserva de vagas com base em critérios raciais não ofende o princípio da igualdade, ao contrário, está em conformidade com o princípio da igualdade material previsto no artigo 5º da Constituição Federal:

(...)

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de

indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade.

III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa.

IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro.

V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes.

VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos.

VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (ADPF 186, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26-04-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014 RTJ VOL-00230-01 PP-00009).

Segundo os ministros, o Estado brasileiro pode (e deve) adotar tanto políticas universalistas, destinadas a toda a população, quanto ações afirmativas específicas, voltadas a grupos sociais historicamente discriminados, como forma de corrigir desigualdades enraizadas. A decisão também frisou que tais políticas não devem ser permanentes nem absolutas, sua legitimidade depende da persistência das condições de exclusão que as justificam. Em outras palavras, elas devem ser temporárias, proporcionais e orientadas para fins específicos, como a superação das desigualdades históricas e estruturais.

Há uma importância singular dessa decisão, pois fixou o entendimento da Corte sobre a constitucionalidade das cotas raciais, trazendo segurança jurídica às universidades e aos demais órgãos públicos que adotam ou pretendem adotar ações afirmativas. Além disso, abriu precedentes para outras decisões judiciais que envolvem políticas de ação afirmativa.

Munanga (2001) defende que, apesar das especificidades históricas brasileiras em relação ao racismo, devemos nos inspirar nas experiências, tanto positivas quanto negativas, de outros países que também enfrentaram o desafio de promover equidade racial. Essa inspiração,

no entanto, não deve ser uma cópia, o ideal é que se faça uma adaptação inteligente e crítica, que considere as particularidades do contexto nacional. Em uma sociedade estruturalmente racista, como a brasileira, onde o negro pobre é discriminado duplamente, por sua condição racial e socioeconômica, políticas universalistas não são suficientes para reverter um cenário de exclusão sistemática.

Diante disso, a partir de Munanga (2001), as políticas de ação afirmativa, em especial o sistema de cotas raciais, são instrumentos legítimos para ampliar o acesso da população negra ao ensino superior, garantindo, inclusive, sua permanência. A partir desse entendimento, é evidente que insistir em políticas aparentemente neutras, como defendem setores conservadores vinculados à tradição universalista, equivale a ignorar a realidade empírica da desigualdade racial no Brasil. O sistema de cotas democratiza o acesso ao ensino superior, funciona como um instrumento de justiça racial, promovendo a mobilidade social e ruptura com a exclusão sistemática.

Em um outro eixo, Moreira (2020) alerta que em democracias marcadas por hierarquias raciais, sociais e econômicas, o controle de constitucionalidade não pode ser neutro. Ele deve ser um mecanismo de racionalização da vida política, a fim de corrigir práticas normativas que chancelam a subordinação de minorias. Para tanto, é preciso que o controle de constitucionalidade seja exercido a partir da perspectiva do subalterno, ou seja, daqueles cuja cidadania tem sido negada ou limitada no decorrer da história.

Apesar de o STF ter se posicionado favoravelmente as cotas, a estrutura cognitiva predominante está em uma moldura liberal, sem necessariamente reconhecer o caráter estrutural da discriminação racial e a centralidade da raça na formação do Estado brasileiro. É importante propor, no entanto, uma mudança de paradigma, sair do formalismo jurídico que trata todos como iguais em abstrato, para um direito antidiscriminatório substancial, no qual enfrenta os efeitos persistentes do racismo institucional.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade precisa ter uma função transformadora, deve ser instrumento sensível às assimetrias de poder que estruturam a sociedade. Deve identificar, questionar normas e práticas que reproduzem formas de opressão, exclusão e hierarquização social. Isso impõe aos tribunais constitucionais uma escuta ativa das vozes subalternizadas, uma atenção à historicidade da exclusão. Se o direito foi, por séculos, instrumento de manutenção da dominação, ele também pode ser reapropriado como ferramenta de emancipação coletiva, desde que utilizado a partir de um compromisso contra-hegemônico. Desta forma:

A regulação do processo político de forma que grupos vulneráveis possam ser protegidos constitui um dos propósitos centrais do Direito Antidiscriminatório. Seus membros não estão nessa situação apenas em função de práticas discriminatórias que ocorrem no plano interpessoal. Isso acontece porque maiorias usam o processo político para atingir interesses setoriais, interesses que não correspondem à moralidade democrática. Assim, esse campo do Direito tem o papel importante de agir como uma força que pode proteger grupos minoritários por meio de restauração do equilíbrio político entre os vários segmentos sociais (Moreira, 2020, p. 85).

A decisão do STF na ADPF n. 186, externa os limites profundos da matriz jurídica que a sustenta. O direito, como aparelho normativo erigido na hegemonia branca e liberal, resiste à desconstrução das hierarquias sociais. Não por acaso, o reconhecimento da constitucionalidade da política de cotas se fez por meio da reiteração de que ela era uma "medida excepcional", justificada por uma desigualdade empírica transitória.

Por trás da tergiversação da igualdade formal, ecoa forte a concepção de que o tratamento isonômico é sinônimo de indiferença às diferenças. O racismo no Brasil não é uma anomalia; ele é o próprio funcionamento ordinário das instituições. A exclusão racial, portanto, não é um desvio a ser corrigido, mas uma política a ser desmantelada. A resistência às políticas afirmativas, vocalizada por uma suposta "igualdade para todos", parte de uma concatenação esquisita e superficial, presume que todos partem do mesmo ponto, ignorando o acúmulo histórico de privilégios raciais e a reprodução intergeracional da desigualdade.

O direito não pode ser uma arena de domesticação da dor alheia. O reconhecimento pelo STF da constitucionalidade das cotas raciais não pode ser reduzido a um ato de concessão benevolente do Estado. É uma resposta institucional tardia a um clamor histórico de justiça racial, reiteradamente silenciado pela norma. O direito brasileiro mesmo quando acolhe demandas por igualdade racial, o faz sob a condição de que não ameacem os alicerces do privilégio estrutural. Não há uma justiça racial plena, mas uma justiça racial condicionada, controlada e contida.

Como ferramenta de manutenção do *status quo*, o direito, em sua dimensão prescritiva atual, não tem oferecido as condições suficientes para o florescimento de uma cidadania negra plena. Precisamos de um deslocamento epistemológico, que o direito deixe de ser um espelho da sociedade branca e se converta em instrumento de afirmação radical da dignidade de corpos relegados à margem. A ADPF 186 abriu uma brecha. Mas uma brecha não é ainda uma ruptura. É preciso transformar essa brecha em fissura e a fissura em desmonte. Desmonte de uma arquitetura jurídica que ainda insiste em tratar a opressão racial como exceção, quando ela é, na verdade, a própria regra.

A resistência a essa política mostra muito mais sobre o racismo estrutural enraizado nas instituições do que sobre a constitucionalidade do instrumento em si. O debate sobre cotas no

Brasil ainda se dá em uma sociedade que naturaliza o privilégio branco e a exclusão negra como dados intransponíveis da realidade social.

4.4 A força normativa dos tratados internacionais de direitos humanos e a obrigatoriedade constitucional das Ações Afirmativas no Brasil

A obrigatoriedade de adoção de ações afirmativas no Brasil está densificada por compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito do direito internacional e dos direitos humanos. No plano da hierarquia normativa, a Constituição Federal de 1988 trouxe um modelo aberto à incorporação de tratados internacionais. Com a chegada da Emenda Constitucional nº 45/2004, o constituinte derivado deu tratamento expresso aos tratados internacionais sobre direitos humanos aprovados segundo o procedimento qualificado previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição (Brasil, 1988), atribuindo-lhes status equivalente ao de emenda constitucional e integrando-os ao chamado bloco de constitucionalidade. Como observa Martins (2025), nesses casos há uma verdadeira constitucionalização material dos compromissos internacionais.

Quanto aos tratados internacionais de direitos humanos aprovados sem o rito especial do art. 5º, § 3º, a Constituição não estabeleceu, de forma explícita, sua posição hierárquica. A partir disso, consolidaram-se duas correntes interpretativas. A primeira, minoritária na jurisprudência, mas robusta na doutrina, firma que todos os tratados internacionais de direitos humanos possuem hierarquia constitucional, em razão do art. 5º, § 2º, da Constituição. Nessa linha, autores como Celso de Mello, Flávia Piovesan e Valerio Mazzuoli defendem que o sistema constitucional brasileiro não se organiza mais segundo a clássica da pirâmide normativa e sim com a chamada “teoria do trapézio”, na qual o vértice superior é ocupado por múltiplas normas de natureza constitucional, internas e internacionais (Piovesan, 2016).

A posição majoritária do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, firmada a partir do julgamento do RE 349.703 (Brasil, 2008), atribui aos tratados internacionais de direitos humanos não aprovados pelo rito qualificado natureza supralegal e infraconstitucional. Ainda assim, como destaca Martins (2025), essa compreensão cria um segundo patamar normativo, acima da legislação ordinária, exigindo que as leis internas sejam compatíveis também com esses tratados, sob pena de invalidação pelo denominado controle de convencionalidade. Mesmo sob essa ótica mais restritiva, portanto, os tratados de direitos humanos vinculam diretamente o legislador e a Administração Pública, limitando escolhas normativas que impliquem retrocesso ou omissão na tutela antidiscriminatória.

Nessa intelecção, o Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969, promulgou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD). O artigo II da Convenção estabelece, de forma inequívoca, deveres positivos aos Estados-partes, afastando leituras abstencionistas da igualdade racial:

Artigo II

1. Os Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar uma política de eliminação da discriminação racial em tôdas as suas formas e de promoção de entendimento entre tôdas as raças e para êsse fim:

a) Cada Estado Parte compromete-se a efetuar nenhum ato ou prática de discriminação racial contra pessoas, grupos de pessoas ou instituições e fazer com que tôdas as autoridades públicas nacionais ou locais, se conformem com esta obrigação;

b) Cada Estado Parte compromete-se a não encorajar, defender ou apoiar a discriminação racial praticada por uma pessoa ou uma organização qualquer;

c) Cada Estado Parte deverá tomar as medidas eficazes, a fim de rever as políticas governamentais nacionais e locais e para modificar, ab-rogar ou anular qualquer disposição regulamentar que tenha como objetivo criar a discriminação ou perpetrá-la onde já existir;

d) Cada Estado Parte deverá, por todos os meios apropriados, inclusive, se as circunstâncias o exigirem, as medidas legislativas, proibir e por fim, a discriminação racial praticadas por pessoa, por grupo ou das organizações;

e) Cada Estado Parte compromete-se a favorecer, quando fôr o caso, as organizações e movimentos multi-raciais e outros meios próprios a eliminar as barreiras entre as raças e a desencorajar o que tende a fortalecer a divisão racial.

2) Os Estados Partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a êstes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

Essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos em razão dos quais foram tomadas. (Brasil, 1969).

A redação afasta a ideia de que essas medidas são privilégios ou discriminações inversas, já que são voltadas à superação de desigualdades estruturais. Têm-se, então, um mandado internacional de ação afirmativa. Há, ainda, a promulgação do Decreto nº 10.932 (Brasil, 2022), que internalizou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, aprovada pelo Congresso Nacional com o rito do art. 5º, § 3º, da Constituição, adquirindo, assim, status de emenda constitucional. O artigo 5º da Convenção é ainda mais explícito quanto à obrigatoriedade das ações afirmativas:

Artigo 5

Os Estados Partes comprometem-se a adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo. (Brasil, 2022).

Aqui, se está diante de um compromisso constitucionalizado, no qual vincula todos os entes federativos e limita severamente iniciativas legislativas que busquem suprimir, esvaziar ou proibir políticas de cotas. Com isso, é inconstitucional qualquer ato legiferante que proíba a adoção de cotas raciais. Além de contrariar a orientação consolidada do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade das ações afirmativas (ADPF, 186), violaria frontalmente os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. É uma hipótese típica de inconstitucionalidade e inconvenção, uma vez que a norma iria contra tratados de direitos humanos de status supralegal e constitucional (Decreto nº 65.810/1969 e Decreto nº 10.932/2022).

No início de 2026, o Estado de Santa Catarina aprovou e publicou a Lei nº 19.722/2026 (Santa Catarina, 2026), que veda a adoção de políticas de reserva de vagas ou quaisquer formas de cotas raciais e outras ações afirmativas em instituições de ensino superior públicas estaduais e em instituições que recebem recursos públicos estaduais, permitindo apenas reservas por critérios exclusivamente econômicos, de pessoas com deficiência ou de estudantes oriundos de escolas públicas estaduais. Essa legislação já vem sendo intensamente contestada perante o Supremo Tribunal Federal por meio de diversas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas pela Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos como PSOL e PT, entidades estudantis e organizações da sociedade civil, que requerem também a suspensão cautelar imediata da norma.

Bom, não é difícil perceber que a lei de Santa Catarina é inconstitucional. A Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, promulgada pelo Decreto nº 10.932/2022, tem status de norma equivalente a emenda constitucional, por ter sido aprovada pelo rito qualificado da Constituição, como já mencionado. Deste modo, o Brasil tem a obrigação de adotar políticas especiais e ações afirmativas para assegurar o exercício dos direitos das pessoas e grupos sujeitos ao racismo.

Outrossim, existe também uma não observação do princípio da autonomia universitária, consagrado no art. 207 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que engloba a liberdade de organização didático-científica, administrativa e de gestão de seus próprios recursos, incluindo

a faculdade de adotar políticas de inclusão que atendam ao seu projeto institucional e à sua missão educativa. Nesse sentido, a proibição atinge o núcleo da autonomia das instituições públicas estaduais, uma vez que restringe decisões administrativas sobre critérios de acesso e composição de seus corpos estudantis.

A constitucionalização da autonomia universitária é condição essencial para entender o erro crasso de normas estaduais que tentam interferir diretamente nas políticas institucionais de acesso ao ensino superior, como é o caso da lei catarinense. Nesse ponto, o art. 207 da Constituição (Brasil, 1988) promoveu uma mudança qualitativa no estatuto jurídico da universidade. A grande novidade trazida pelo constituinte de 1988 foi a positivação da autonomia universitária, retirando definitivamente a matéria do âmbito do arbítrio legislativo ordinário.

Sendo assim, deu-se uma elevação hierárquica de um princípio que outrora estava sujeito às contingências da legislação comum. Hoje, nenhuma lei, formal ou materialmente, pode derogar, restringir ou sequer amesquinhar a autonomia universitária tal como desenhada pelo constituinte originário. O mesmo limite se impõe ao Poder Executivo, que está igualmente impedido de intervir neste domínio, inclusive por meio de medidas provisórias (Bulos, 2025).

Essa autonomia, segundo Bulos (2025), desdobra-se em três dimensões complementares, todas constitucionalmente protegidas. A autonomia didático-científica assegura às universidades a liberdade de ensinar, pesquisar e difundir o conhecimento, compreendendo a criação de cursos, a elaboração de currículos, a organização de processos seletivos e a definição de políticas acadêmicas, sem necessidade de autorização prévia de órgãos externos, desde que respeitado o marco constitucional e legal. É expressão direta do pluralismo de ideias e da liberdade acadêmica consagrada no art. 206, inciso II, da Constituição.

Já a autonomia administrativa, por sua vez, é a capacidade de auto-organização institucional, permitindo às universidades definir sua estrutura interna, aprovar estatutos, organizar concursos públicos, gerir o corpo técnico-administrativo e disciplinar o funcionamento de seus campi. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que intervenções legislativas que imponham decisões organizacionais sem iniciativa da própria instituição ofendem a autonomia universitária:

EMENTA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada. 2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar

deferida. (Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.367, relator ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, publicado no diário de justiça em 5 de março de 2004).

Por fim, a autonomia de gestão financeira e patrimonial garante às universidades a elaboração e execução de suas propostas orçamentárias, bem como a administração de seus bens e recursos, assegurando as condições materiais necessárias ao exercício da liberdade acadêmica. Ainda que integrem a administração indireta, as universidades gozam de regime jurídico especial justamente para preservar esse espaço de autogoverno institucional.

Tavares (2025) aduz que foi somente a partir da Constituição de 1988 que essa autonomia alcançou a condição de preceito constitucional explícito, produzindo efeitos jurídicos que antes eram inalcançáveis, dada a fragilidade normativa do instituto quando submetido a decretos presidenciais ou a escolhas legislativas conjunturais. Para o autor, essa nova configuração deve balizar o intérprete da Constituição, impondo como pressuposto fundamental o reconhecimento da autonomia como limite material à atuação do legislador infraconstitucional.

Destarte, a elevação da autonomia universitária ao status constitucional vinculou diretamente o legislador, com a redução de seu espaço de conformação normativa. Conquanto não esteja totalmente vedada a normatização do tema, deve-se respeitar a razão de ser do preceito, sob pena de violação direta à vontade do constituinte originário. Quando se propõe retirar das instituições a possibilidade de definir, no exercício de sua autonomia didático-científica e administrativa, políticas de acesso que promovem a igualdade material, subverte-se a inteligência do art. 207 da Constituição.

Ademais, a lei catarinense não se aplica à educação superior federal, a proibição não alcança instituições como a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), cuja política de cotas é regida pela Lei nº 12.711/2012, aplicada no âmbito federal. Qualquer tentativa de estender a eficácia da lei estadual ao sistema federal implicaria em absoluta inconstitucionalidade, pois violaria a repartição de competências legislativas.

4.5 Distinção de regimes jurídicos nas Ações Afirmativas federais: acesso à educação superior e provimento de cargos públicos

Antes mesmo da promulgação da chamada Lei de Cotas, as universidades já eram palco de disputas que extrapolavam os limites acadêmicos e jurídicos convencionais. Como bem destaca Elísio (2021), um momento simbólico dessa mobilização ocorreu em 13 de maio de 2008, quando foi lançado em Brasília o Manifesto em Defesa da Justiça e Constitucionalidade

das Cotas. O documento foi direcionado ao então presidente do STF, ministro Gilmar Mendes e reivindicava uma posição firme da Corte em defesa da política de cotas raciais como forma legítima de equiparação de oportunidades no acesso ao ensino superior.

O manifesto surgiu num contexto de paralisia institucional, como o debate não avançava no plano político-formal, o movimento negro passou a ocupar as universidades públicas (mais presente através dos Conselhos Universitários) pressionando por uma postura afirmativa. Assim, mesmo sem respaldo legal específico, 93 instituições de ensino superior já adotavam a política de cotas raciais em 2008. Inclusive, naquele ano, o tema estava em pauta em outros 11 conselhos universitários de universidades federais e em 3 estaduais (Jesus, 2011).

Esses dados mostram com clareza a atuação articulada do movimento negro junto aos conselhos universitários e reitorias para efetivar a institucionalização das cotas, mesmo na ausência de lei ordinária específica. Isso tudo provocou reações distintas na sociedade, de um lado, crescia a consciência coletiva acerca da importância das ações afirmativas; de outro, organizavam-se também os setores contrários às cotas raciais, que passaram a efervescer o debate em diversos espaços. E é com a intensificação desses conflitos que o tema das cotas raciais ganham o apogeu na política nacional.

A promulgação da Lei nº 12.711/2012, marcou o processo de institucionalização das ações afirmativas no Brasil, sobretudo quanto ao acesso ao ensino superior federal. Sua criação foi resultado direto de um longo processo de lutas, sendo o reconhecimento da constitucionalidade das cotas raciais pelo Supremo Tribunal Federal peça chave para sua formulação e posterior promulgação. Tecnicamente, a Lei de Cotas estabelece que as instituições federais de ensino superior devem reservar 50% das vagas dos cursos de graduação para estudantes oriundos de escolas públicas.

Dentro desse percentual, uma subdivisão deveria ser feita com base em critérios raciais e de renda. Entre os critérios raciais, adotou-se a proporcionalidade da população negra, parda e indígena no estado onde a instituição está sediada, conforme dados do IBGE. O referido instrumento normativo passou por modificações relevantes nos últimos anos, especialmente com a sanção da Lei n. 14.723 (Brasil, 2023), que alterou dispositivos importantes do regime de cotas no ensino superior federal.

Uma das mudanças mais significativas está relacionada à renda familiar per capita exigida para acesso às vagas reservadas para estudantes de baixa renda, que passou a ser calculada com base no valor de um salário mínimo vigente. Antes da alteração legislativa, a lei previa até 1,5 salário mínimo per capita para a reserva de vagas a estudantes de escolas públicas com baixa renda. Outra mudança importante foi a determinação de que, caso haja vagas ociosas

após o preenchimento das cotas, estas devem ser ofertadas prioritariamente a estudantes autodeclarados pretos, pardos, indígenas, quilombolas ou pessoas com deficiência, sempre respeitando a ordem das políticas afirmativas previstas.

No entanto, é imprescindível não confundir a Lei nº 12.711/2012 com outra norma também relacionada às ações afirmativas, mas em contexto completamente distinto, a Lei nº 12.990/2014, que trata da reserva de vagas para negros nos concursos públicos federais. Essa lei estabelece que 20% das vagas nos concursos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como nas empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União, sejam reservadas a candidatos negros (pretos e pardos), conforme autodeclaração do candidato no ato da inscrição. Aqui, é fundamental observar as principais diferenças entre as duas legislações:

Quadro 1 - Principais diferenças entre a Lei nº 12.711/2012 e Lei nº 12.990/2014

Aspecto	Lei nº 12.711/2012 (Ensino Superior)	Lei nº 12.990/2014 (Concursos Públicos)
Âmbito de Aplicação	Universidades e Institutos Federais de Ensino Superior	Administração Pública Federal (concursos)
Critério de Ingresso	Escola pública, renda per capita e autodeclaração racial	Autodeclaração racial (negros: pretos e pardos)
Percentual de Reserva	50% das vagas, subdivididas entre critérios sociais e raciais	20% das vagas para negros
Base Legal para Critério Racial	Proporção da população negra no estado (IBGE)	Critério nacional, sem vinculação à proporção regional
Aplicação	Válida apenas para instituições federais de ensino	Válida apenas para concursos no âmbito federal
Natureza da Vaga	Acesso a cursos de graduação	Acesso a cargos efetivos na administração pública

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Assim sendo, enquanto a Lei nº 12.711/2012 trabalha no campo educacional, com múltiplos critérios inter-relacionados, a Lei nº 12.990/2014 atua exclusivamente no campo do recrutamento para o serviço público federal, com foco exclusivo na raça ou cor. Ambas são políticas de ações afirmativas, todavia com objetivos distintos, fundamentos legais específicos e mecanismos de implementação próprios. É essa distinção que evita generalizações indevidas

nos debates públicos sobre cotas, permitindo um entendimento mais preciso e respeitoso do papel que cada política cumpre dentro do arranjo normativo e institucional brasileiro.

Importa reiterar também que, por força da Constituição Federal (Brasil, 1988), a Lei nº 12.711/2012 se aplica somente às universidades federais. Isso ocorre porque as universidades estaduais e municipais, ainda que públicas, se encontram sob a competência dos seus respectivos entes federativos. Adicionalmente, essas instituições gozam de autonomia didático-científica e administrativa, conforme estabelece o artigo 207 da Constituição. Então, cada ente subnacional pode ou não aderir à política de cotas raciais, a depender de sua própria deliberação interna e legislação local.

É válido mencionar as alterações introduzidas pela Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025, porque essa norma revogou expressamente a Lei nº 12.990/2014. Com a edição da nova lei, foi ampliado o percentual de reserva para concursos federais em 30%, estendendo o alcance da política para além dos candidatos negros, incluindo expressamente pessoas indígenas e quilombolas como grupos beneficiários. Além disso, o novo diploma ampliou o campo de incidência da política, passando a abranger também processos seletivos simplificados para contratação temporária no âmbito da União.

O art. 3º da lei dispõe expressamente que os editais de abertura dos concursos públicos e de processos seletivos simplificados terão procedimento de confirmação da autodeclaração das pessoas pretas e pardas, determinando que tal procedimento seja regulamentado e observe parâmetros mínimos previamente definidos em lei. Nesse sentido:

Art. 3º Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados estabelecerão procedimento de confirmação complementar à autodeclaração das pessoas pretas e pardas, nos termos do disposto em regulamento, observando-se, no mínimo:

I – a padronização das normas em nível nacional;

II – a participação de especialistas com formação relacionada às relações étnicas e raciais e compreensão da política de cotas brasileira e que correspondam à diversidade racial e de gênero populacional;

(...)

§ 1º Serão submetidas ao procedimento de confirmação da autodeclaração todas as pessoas habilitadas no certame que optarem por concorrer às vagas reservadas a pessoas pretas e pardas, ainda que tenham obtido conceito ou pontuação suficiente para aprovação na ampla concorrência.” (Brasil, 2025).

Nota-se que não é utilizada expressamente a terminologia “heteroidentificação”, agora a nomenclatura é “procedimento de confirmação complementar à autodeclaração”, mas a intenção é a mesma. A opção terminológica do legislador não altera a intenção do instituto. O inciso I do art. 3º estabelece a exigência de “padronização das normas em nível nacional”, avanço muito interessante diante da histórica fragmentação procedimental observada entre os

diversos órgãos e entidades da administração pública federal. Busca-se reduzir margens de discricionariedade excessiva e conferir maior segurança jurídica aos certames.

4.6 Judicialização da política, coalizão e politização das decisões

A judicialização soa como um eco institucional de uma sociedade que já não encontra respostas suficientes nos espaços políticos tradicionais. Quando as promessas democráticas se acumulam, mas os canais clássicos de deliberação falham, o conflito social procura novos intérpretes. Nesse cenário, o Poder Judiciário vira um sismógrafo da vida social, registrando disputas que não foram resolvidas no âmbito do Legislativo ou do Executivo.

Estar-se-á, então, diante de um processo político, no qual demandas coletivas e individuais atravessam as fronteiras institucionais e encontram no Judiciário um espaço de expectativas frustradas. O fenômeno é um reflexo da própria reconfiguração do Estado de Direito, em que políticas públicas e conflitos estruturais são reivindicados sob a égide constitucional. Barroso define judicialização nos seguintes termos:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral (Barroso, 2012, p. 24).

Com essa conceituação, o autor identifica três grandes causas para a incidência da judicialização no Brasil: 1) Redemocratização; 2) Constitucionalização Abrangente; 3) Sistema de Controle de Constitucionalidade (Barroso, 2012). Quanto à primeira, com o fim do regime autoritário, houve a recuperação das prerrogativas institucionais da magistratura, que foram severamente limitadas durante o período de repressão democrática. O Poder Judiciário deixou de exercer só uma função estritamente técnica de aplicação da lei para assumir, progressivamente, uma função política, no sentido de concretizar a Constituição e os direitos fundamentais nela previstos. Esse movimento foi acompanhado por um novo modelo de expansão institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública, fortalecendo a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Como consequência, ampliou-se significativamente a demanda por justiça no Brasil.

Quanto à segunda causa, a Constituição de 1988 incorporou ao seu texto um vasto conjunto de temas que anteriormente eram tratados de forma predominante no âmbito do Poder Legislativo ou da discricionariedade administrativa. Questões centrais da vida social foram

normatizadas constitucionalmente, o que abriu espaço para sua exigibilidade judicial. Assim, quando a Constituição assegura o direito de acesso ao ensino fundamental ou ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por exemplo, é possível judicializar a exigência desses direitos, levando ao Judiciário o debate sobre ações concretas ou sobre a formulação e implementação de políticas públicas nessas áreas.

A terceira causa deriva das características do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, classificado como híbrido ou eclético, que combina elementos dos sistemas americano e europeu. Desde o início da República, o Brasil adota a fórmula americana do controle incidental e difuso, pela qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei em um caso concreto, caso a considere inconstitucional. Paralelamente, desenvolveu-se um sistema robusto de controle concentrado, ampliando as possibilidades de intervenção judicial em matérias de alta relevância social.

Nesse contexto, controvérsias institucionais como a “guerra pela (in)constitucionalidade” em torno da Resolução nº 21 da UNIFAP, que tratarei mais à frente, são expressões concretas do controle difuso de constitucionalidade, independentemente de juízos valorativos acerca de seus resultados. É um exemplo de como conflitos normativos internos às universidades públicas acabam sendo levados ao Poder Judiciário.

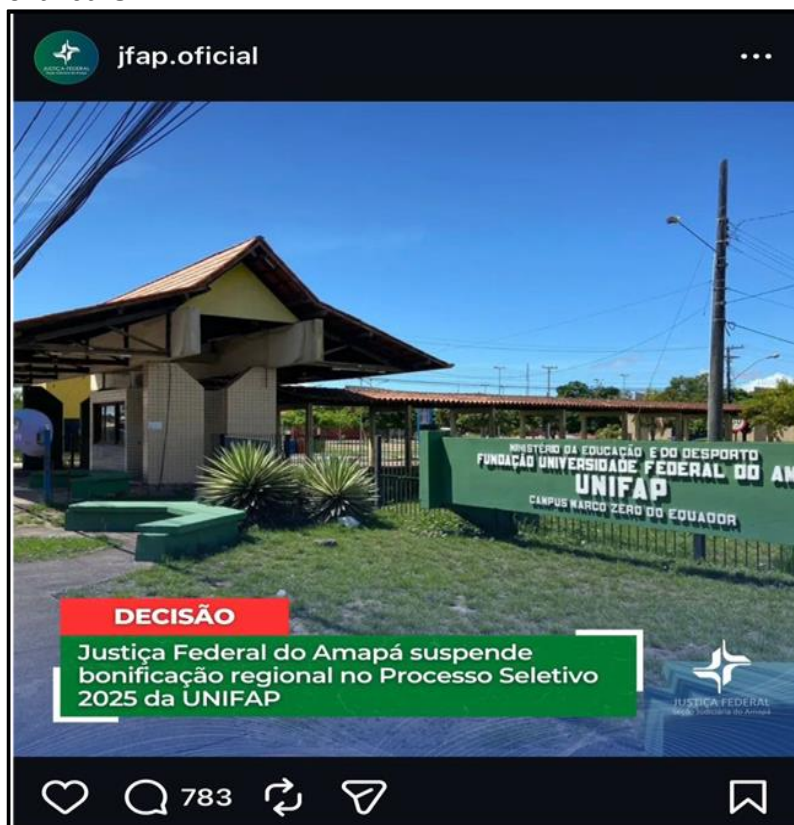
No contexto do arranjo institucional brasileiro pós-1988, a expansão cada vez mais intensa da judicialização da política é uma tentativa de transformar o Poder Judiciário em um instrumento de desempate político, sobretudo diante das fragilidades estruturais do sistema decisório nacional. A ocorrência pode ser analisada à luz do presidencialismo de coalizão, conceito cunhado por Sérgio Abranches para explicar o funcionamento do sistema político brasileiro. Conforme destaca o autor:

O presidencialismo de coalizão é bastante afetado pela mudança nos humores dos partidos na coalizão. Isso pode acontecer em todo regime no qual o governo depende de uma aliança multipartidária majoritária. Mas o dano é muito maior onde a coalizão é um imperativo da governabilidade. A probabilidade de choques paralisantes entre Executivo e Legislativo aumenta quando é necessário um grande número de partidos para formar a maioria suficiente para garantir a governabilidade. Nesses casos, aumenta também a probabilidade de contrariedades entre governo e oposição no Congresso. O centro se esvazia e deixa de ser amortecedor de crise, permitindo ao presidente trocar alianças. Há, ainda, divergências entre as unidades federativas e a União, agravadas pela extrema concentração fiscal e regulatória na União. Ao contrário dos regimes parlamentaristas, nosso modelo não dispõe de mecanismos políticos ágeis para enfrentar impasses previsíveis entre Executivo e o Legislativo, entre partidos governistas e oposicionistas ou entre a União e as unidades da federação. Essa falta de mecanismos propriamente políticos para resolução de conflitos leva a impasses, crises políticas e paralisia decisória. O único recurso é a judicialização (Abranches, 2018, p. 365).

Observa-se que a judicialização é uma decifração funcional de um sistema político recheado de fragmentação partidária, instabilidade coalizional e ausência de mecanismos políticos eficazes de resolução de conflitos. Nesse cenário, forma-se uma complexa coalizão de forças entre os Poderes, na qual o Judiciário passa a exercer papel central na arbitragem de disputas que, em tese, deveriam ser solucionadas no âmbito político-representativo. Esse protagonismo judicial é enriquecido, nos últimos anos, por uma incontrolável ascensão midiática do Poder Judiciário, que extrapola os autos processuais por meio da divulgação de decisões de alta sensibilidade política em veículos de imprensa e, cada vez mais, em redes sociais institucionais.

O referido fenômeno não fica só no plano nacional. No âmbito regional, por exemplo, a Justiça Federal do Amapá divulgou, em seu perfil oficial no Instagram, decisões relacionadas à judicialização da Política de Ações Afirmativas da UNIFAP, bem como à controvérsia envolvendo a bonificação regional, episódios que também repercutiram amplamente na mídia local e nacional. Esse tipo de exposição corrobora com o caráter político-simbólico das decisões judiciais. Por isso, é sempre importante captar os meandros sociológicos presentes.

Figura 1- Publicação no Instagram da Justiça Federal do Amapá sobre a suspensão da bonificação regional da UNIFAP



Fonte: Justiça Federal do Amapá

Figura 2 - Publicação no Instagram da Justiça Federal do Amapá sobre a suspensão do processo seletivo 2024 da UNIFAP



Fonte: Justiça Federal do Amapá

Hirschl (2020) propõe uma tipologia da judicialização, identificando três categorias principais. A primeira refere-se à expansão do discurso jurídico, de seus jargões, regras e procedimentos para a esfera política e para os fóruns de tomada de decisões políticas, fenômeno que traduz a crescente juridificação do debate público e da atuação estatal. A segunda categoria diz respeito à judicialização das políticas públicas, materializada por meio do controle de constitucionalidade das leis e da revisão judicial de atos administrativos, especialmente quando o Judiciário passa a intervir na formulação, implementação ou correção de políticas estatais.

Já a terceira categoria corresponde à judicialização da política pura ou da política macro, cuja principal característica é a transferência às Cortes de questões de natureza eminentemente política e de elevada relevância para a sociedade, abrangendo controvérsias relacionadas a legitimidade do regime político e disputas em torno da identidade coletiva que estruturam - e, não raro, dividem - todo o campo político.

Não obstante seja inegável que determinadas controvérsias reivindiquem revisão judicial, é perceptível que a Corte Constitucional brasileira vem enfrentando uma crise de legitimidade, intensificada por episódios recentes de elevada repercussão política e econômica, como as intercorrências envolvendo o chamado caso do Banco Master. Essa agitação política

tem sido amplamente reconhecida pela literatura especializada. Conforme observam Barboza e Kozicki:

Em decorrência desse movimento, o Judiciário brasileiro tem sofrido severas críticas, assim como sofreu a Suprema Corte americana no início do século XX, no sentido de que não é órgão competente para tratar de questões políticas por não ser eleito pelo povo e, portanto, não teria legitimidade democrática para manifestar-se sobre tais questões (Barboza e Kozicki, 2012, p.64).

Nessa conjuntura, mostra-se insuficiente (e excessivamente dogmático) o argumento segundo o qual, por o Judiciário não agir de ofício, mas apenas quando provocado, inexisteriam composições políticas em suas decisões. Esse raciocínio apegar-se à forma e ignora a substância. Como muito bem já percebia Lassalle (2016), as decisões judiciais são permeadas por fatores reais de poder que condicionam a interpretação e a aplicação do direito. Assim, ainda que exista uma legitimidade democrática no exercício do *judicial review*, ela não é absoluta, nem inerrante, tampouco desprovida de conteúdo político.

Além da preocupação da Constituição de 1988 em dotar a jurisdição constitucional de instrumentos eficazes para a proteção das garantias fundamentais frente às arbitrariedades dos agentes públicos, o desenho constitucional brasileiro acabou ampliando o papel político-institucional do Poder Judiciário. Conforme observa Abranches (2018), a Constituição também aumentou a responsabilidade do Judiciário na mediação política entre os Poderes Executivo e Legislativo, ao mesmo tempo em que expandiu o escopo do controle de constitucionalidade dos atos legislativos e de governo.

Destarte, o modelo constitucional de 1988 buscou aproximar o Poder Judiciário e, de modo especial, o Supremo Tribunal Federal, das atribuições típicas de um tribunal constitucional, incumbido de resolver impasses interinstitucionais e de exercer o controle normativo sobre leis e atos governamentais, na condição de guardião da Constituição (Guimarães, 2020).

Esse arranjo institucional produziu um efeito que precisa ser discutido, os atores políticos enxergaram a judicialização como uma alternativa legítima para a resolução de seus próprios conflitos, guiando disputas originalmente políticas para o âmbito jurisdicional. A judicialização deixa, assim, de ser um instrumento de proteção de direitos fundamentais e atua como um mecanismo funcional de estabilização, ainda que precária, do sistema político, em contextos de impasse decisório e fragilidade das coalizões governamentais.

Pode-se compreender a opção do constituinte originário considerando experiências autoritárias vivenciadas pelo Brasil no período anterior à Constituição de 1988. Era razoável

esperar que o texto constitucional atribuísse ao Judiciário uma carga ampliada de controle sobre os atos do Legislativo e do Executivo, concebendo-o, em certa medida, como uma última trincheira institucional de defesa da ordem democrática. Em diversos momentos da história recente, diante de eventos que colocaram em risco a estabilidade democrática e a própria integridade do regime constitucional, como tentativas de ruptura institucional, essa expectativa parece encontrar respaldo empírico.

A elevação desse Poder a um árbitro recorrente das disputas políticas traz desafios relacionados à legitimidade democrática e aos limites da jurisdição constitucional, questões que se tornam ainda mais sensíveis quando o controle judicial assume feições estruturais no funcionamento ordinário do sistema político brasileiro.

Judicializar de forma excessiva desorganiza estruturas decisórias que dependem de previsibilidade orçamentária e deliberação coletiva. No âmbito das políticas públicas educacionais, os riscos são evidentes. A formulação e execução dessas políticas envolvem processos complexos, baseados em diagnósticos técnicos, pactuações institucionais, planejamento plurianual e decisões colegiadas. Quando o Judiciário intervém de forma intensa e fragmentada, por meio de decisões pontuais, muitas vezes proferidas em caráter liminar, produz-se efeitos sistêmicos não intencionais, como a ruptura de cronogramas acadêmicos, alteração abrupta de critérios normativos e a insegurança jurídica no interior das instituições de ensino.

Exemplos práticos não são escassos. Decisões judiciais que determinam a matrícula individual de candidatos à revelia de critérios previamente estabelecidos em editais, a reconfiguração imediata de políticas de ações afirmativas ou a suspensão de atos normativos universitários sem consideração dos impactos administrativos e pedagógicos ilustram como a intervenção judicial, embora legitimada pela proteção de direitos individuais, pode bagunçar o desenho institucional das universidades públicas.

Quanto a esse aspecto, questiona-se até que limite o Judiciário pode interferir na execução das políticas públicas sem mudar a estrutura administrativa e o processo decisório coletivo das universidades federais? O controle jurisdicional certamente não pode substituir, de forma permanente, os mecanismos políticos próprios da gestão pública educacional. Quando o controle judicial deixa de atuar como instância de correção excepcional e se torna uma instância ordinária de formulação ou revisão de políticas, corre-se o risco de transformar o Judiciário em gestor indireto da política educacional, sem os instrumentos técnicos e a legitimidade deliberativa exigidas para tal função.

É nesse contexto que a judicialização deve ser analisada com cautela crítica, enxergando sua importância como mecanismo de proteção de direitos, mas também problematizando seus efeitos estruturais sobre a governança universitária, o processo decisório coletivo e a efetividade das políticas educacionais, temática que será aprofundada na análise empírica desenvolvida nos capítulos seguintes.

5 ENTRE O CORPO E O DIREITO: A HETEROIDENTIFICAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS

5.1 Preconceito de marca, ancestralidade, dispositivos de racialidade e os limites sociológicos da identificação racial

Antes de examinar propriamente os procedimentos de heteroidentificação adotados pelas universidades brasileiras, bem como conceitos como autodeclaração racial e verificação administrativa da identidade racial, é importante recuperar uma distinção clássica da sociologia das relações raciais no Brasil, aquela elaborada por Oracy Nogueira (2007) entre preconceito de marca e preconceito de origem.

Ela é uma das formulações mais influentes para compreender a forma particular pela qual o racismo se apresenta nas sociedades modernas e para explicar as diferenças históricas entre o regime racial brasileiro e o modelo norte-americano de segregação racial. Segundo o próprio autor:

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 de marca; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é de origem. (Nogueira, 2007, p. 291).

No preconceito de origem, a pertença racial é definida por um critério genealógico relativamente rígido, basta a suposição de descendência para que o indivíduo seja classificado como membro do grupo racialmente subordinado. Já no preconceito de marca, a classificação racial surge da percepção social da aparência, isto é, dos traços físicos que tornam determinados indivíduos identificáveis como pertencentes a um grupo racial específico.

Observa-se que no Brasil a discriminação racial é delimitada a partir de uma dinâmica situacional, onde a aparência física é marcador central da classificação racial. Em determinadas circunstâncias, indivíduos negros podem, por exemplo, obter acesso a espaços sociais historicamente restritos mediante a mobilização de capital social, educacional ou econômico:

Assim, um clube recreativo, no Brasil, pode opor maior resistência à admissão de um indivíduo de cor que à de um branco; porém, se o indivíduo de cor contrabalançar a desvantagem da cor por uma superioridade inegável, em inteligência ou instrução, em educação, profissão e condição econômica, ou se for hábil, ambicioso e perseverante, poderá levar o clube a lhe dar acesso, 'abrindo-lhe uma exceção', sem se obrigar a proceder da mesma forma com outras pessoas com traços raciais equivalentes ou, mesmo, mais leves. (Nogueira, 2007, p. 292).

Esse exemplo mostra bem como o racismo de marca por vezes permite a produção de exceções individuais sem que isso implique a transformação estrutural das hierarquias raciais. O indivíduo excepcionalmente admitido não rompe o padrão discriminatório; ao contrário, sua admissão reforça o próprio sistema, pois confirma a regra implícita de que o acesso permanece condicionado a uma série de compensações sociais.

Nogueira (2007) observa que, em circunstância nos quais predomina o preconceito de origem, como ocorreu nos Estados Unidos, a discriminação tem contornos diferentes. Nesses casos, a classificação racial independe da aparência ou das qualidades individuais do sujeito. Nesse modelo, a classificação racial gira em torno de um princípio genealógico, no qual qualquer ascendência negra seria suficiente para classificar o indivíduo como negro. Na prática, a raça se definiria menos pela aparência visível do indivíduo e mais pela sua filiação racial presumida.

Onde predomina o preconceito de marca, a raça é socialmente identificada a partir do fenótipo, ou seja, dos traços corporais visíveis que permitem o reconhecimento racial no espaço social. Onde predomina o preconceito de origem, por sua vez, a classificação racial vem de uma presunção genealógica, independentemente da aparência do indivíduo. Nessa inteligência:

Onde o preconceito é de marca, serve de critério o fenótipo ou aparência racial; onde é de origem, presume-se que o mestiço, seja qual for sua aparência e qualquer que seja a proporção de ascendência do grupo discriminador ou do grupo discriminado, que se possa invocar, tenha as “potencialidades hereditárias” deste último grupo e, portanto, a ele se filie, “racialmente”. (Nogueira, 2007. p. 293).

Isso significa que a forma concreta pela qual o racismo se manifesta em determinada sociedade condiciona também os instrumentos institucionais utilizados para enfrentá-lo. Se a discriminação racial se organiza predominantemente a partir da percepção social da aparência, é plausível que as políticas públicas instruídas para corrigir essas desigualdades tenham critérios baseados na identificação fenotípica, e não na comprovação documental de ancestralidade.

Essa é umas das razões pelas quais nos procedimentos de heteroidentificação a ancestralidade não costuma ser cogitada institucionalmente. A razão de ser administrativa dessas comissões não é de investigar genealogias raciais, mas de avaliar se o indivíduo é socialmente percebido - e, portanto, potencialmente discriminado - como pertencente ao grupo racial beneficiário da política pública.

Dito de outra forma, a heteroidentificação não tenta reconstruir a história familiar do candidato, ela verifica se ele se encontra situado, no espaço social, na posição racial para a qual a política de ação afirmativa foi concebida. A exclusividade do fenótipo nos procedimentos é,

antes de qualquer coisa, um alinhamento com os critérios administrativos da política pública à composição sociológica e antropológica do racismo brasileiro.

Munanga (2004) trouxe uma preocupação considerável nas discussões sobre identidade racial no Brasil. Ele percebeu, à época, que os avanços da genética populacional tornaram ainda mais complexa qualquer tentativa de definir a pertença racial a partir de critérios biológicos ou genealógicos:

Com os estudos da genética, por meio da biologia molecular, mostrando que muitos brasileiros aparentemente brancos trazem marcadores genéticos africanos, cada um pode se dizer um afro-descendente. Trata-se de uma decisão política. Se um garoto, aparentemente branco, declara-se como negro e reivindicar seus direitos, num caso relacionado com as cotas, não há como contestar. O único jeito é submeter essa pessoa a um teste de DNA. Porém, isso não é aconselhável, porque, seguindo por tal caminho, todos os brasileiros deverão fazer testes. E o mesmo sucederia com afro-descendentes que têm marcadores genéticos europeus, porque muitos de nossos mestiços são euro-descendentes. (Munanga, 2004, p. 52)

Esses apontamentos de Munanga foram publicados em 2004, portanto antes da institucionalização da política de cotas raciais nas universidades federais e antes mesmo da consolidação dos procedimentos de heteroidentificação atualmente adotados pelas instituições de ensino superior. Em outras palavras, o autor identificava um dilema sociológico que ainda não havia se materializado plenamente, mas que viria a se tornar central nos debates posteriores à implementação das ações afirmativas.

Com uma sociedade permeada por intensa miscigenação genética, praticamente qualquer indivíduo poderia reivindicar alguma forma de ascendência africana. Antecipava-se as dificuldades de se estruturar políticas raciais baseadas em critérios genealógicos. Destarte, caso a ancestralidade fosse adotada como critério de elegibilidade para políticas de ação afirmativa, a verificação dessa condição poderia depender, em última instância, de mecanismos probatórios como testes genéticos ou reconstruções genealógicas, instrumentos operacionalmente inviáveis em larga escala e absolutamente incompatíveis com a compreensão sociológica contemporânea de raça como construção social.

Assim, muito antes da promulgação da Lei nº 12.711 e da posterior institucionalização das comissões de heteroidentificação nas universidades brasileiras, já se delineava no debate acadêmico o problema fundamental que essas políticas precisariam enfrentar, como reconhecer juridicamente uma identidade racial cuja manifestação social se dá pela forma como os corpos são percebidos e classificados no espaço social.

No geral, a literatura sociológica que se debruça sobre os sistemas de classificação racial no Brasil converge para um diagnóstico de que, diferentemente de contextos históricos como o

dos Estados Unidos, a identificação racial no país não se baseia a partir de regras de descendência, mas sobretudo a partir da percepção social do corpo. Nesse sentido, examinando comparativamente os regimes de classificação racial, Guimarães (1999) enfatiza:

De um modo geral, os estudos dos sistemas classificatórios difundiram a ideia de que no Brasil não há uma regra clara de filiação racial, como a hipodescendência norte-americana, mas que, ao contrário, a classificação é feita pela aparência física da pessoa. (Guimarães, 1999, p. 151).

Ao mesmo tempo que a lógica da hipodescendência - difundida historicamente no contexto norte-americano - estipula que qualquer indivíduo com ascendência africana seja automaticamente classificado como negro, o sistema classificatório brasileiro é completamente distinto, ou seja, o pertencimento racial é negociado no plano das interações sociais, tendo como referência principal a aparência. É um regime classificatório no qual a visibilidade do fenótipo desempenha papel primordial na atribuição de identidades raciais, reafirmando, em termos sociológicos, a predominância do que Oracy Nogueira (2007) denominou preconceito de marca.

Jesus (2021) acentua o peso que a ideia de mestiçagem ainda exerce sobre o imaginário social brasileiro, as disputas em torno da identidade racial trazem narrativas profundamente enraizadas na formação social. A ideia de que o Brasil é uma sociedade mestiça, frequentemente equacionada como símbolo de harmonia racial, produz efeitos ambivalentes quando transposta para o campo das políticas públicas de combate às desigualdades raciais:

Por estar incorporada em nosso imaginário coletivo, esta compreensão, que assenta a identidade nacional brasileira na universalidade da mestiçagem, já que tem a capacidade de interferir em diferentes esferas de nossa vida cotidiana, se faz presente também no momento de firmar sua identidade para concorrer às Políticas de Ações Afirmativas no ensino superior. (Jesus, 2021, p. 53).

De um lado, a mestiçagem é evocada como elemento de integração nacional; de outro, ela pode ser utilizada como diluição das fronteiras raciais, dificultando a identificação dos sujeitos que sofreram os efeitos mais intensos da discriminação racial. Em vista disso, a identidade racial, no contexto brasileiro, é resultado de processos sociais e políticos complexos, nos quais se aglutinam memória histórica, disputas simbólicas e estratégias individuais de posicionamento social. Aliás, Jesus (2021) chama atenção para outro fenômeno que se manifestou com a implementação das políticas de ação afirmativa no ensino superior, que é a possibilidade de instrumentalização estratégica da autodeclaração racial:

Temos assistido a uma proporção significativa de estudantes brancos (e que se sabem brancos) “autodenominarem-se como negros”, apelando para uma ancestralidade africana da qual nunca se orgulharam e na qual nem sequer se espelham; pintando a

pele com tinta escura; bronzando artificialmente o corpo; colocando perucas no estilo black power; fazendo permanente nos cabelos lisos; colocando lentes de contato de cor escura; ou simplesmente exibindo autoritariamente os seus corpos brancos pelas universidades e dizendo que entraram pelas cotas raciais porque elas se baseiam na autodeclaração e, portanto, a sua opinião não pode ser questionada. Novamente, as perguntas “Quem é negro no Brasil?”, “O que é ser negro no Brasil?” e “Quem pode se declarar negro no Brasil?” vêm a tona com força total. (Jesus, 2021, p. 12).

Adicionalmente, transporte para este debate também a noção de dispositivo de racialidade, formulada por Sueli Carneiro (2023), visto que permite transcender a discussão de como identificar quem é negro, para uma questão constitutiva, de como a própria sociedade produz, regula e hierarquiza essas identificações. Inspirada por uma teórica foucaultiana, Carneiro (2023) entende a racialidade como um dispositivo de poder, uma rede heteróclita de práticas, discursos e instituições que produzem saberes e organizam hierarquias raciais. No racismo à brasileira, esse dispositivo estabiliza uma ordem social que supervaloriza a branquitude, a tem como produção contínua da alteridade.

A raça não é só “vista”, ela é ensinada, reiterada e naturalizada por múltiplas engrenagens culturais, o Brasil, nesta seara, reconhece diferenças fenotípicas e atribui valor a essas diferenças. Os dispositivos de racialidade condicionam o olhar social, definem quem é lido como pertencente a determinado grupo racial e, a partir disso, distribui privilégios e desvantagens. A heteroidentificação funciona como uma espécie de tradução institucional desse olhar social.

Sem ela, a política de cotas se restringiria a autodeclaração, abrindo margem para que sujeitos que não sofrem os efeitos do racismo estrutural acessem indevidamente a discriminação positiva. Claro, não se pode atribuir às comissões uma espécie de missão revolucionária, mas é preciso reconhecê-las como dispositivos institucionais capazes de mitigar, ainda que de forma localizada, a dinâmica de reprodução do privilégio racial. O impedimento de que sujeitos identificados como brancos se apropriem indevidamente de políticas redistributivas é necessário para a interrupção no fluxo ordinário de conversão de privilégios em vantagens institucionais. Nesta linha, Dias (2022) destaca:

As comissões de heteroidentificação podem ser entendidas como importantes instrumentos provocadores de pequenas fissuras em uma cultura institucional de base racista, que autoriza pessoas não negras, fraudadoras, a buscarem realizar seus privilégios, que são de raça, como se fossem direitos exclusivos às pessoas brancas. Os mecanismos capazes de provocar essas rachaduras, ainda que pequenas, em estruturas consolidadas, problematizam cruéis processos de hierarquização de corpos, de saberes e de fazeres, que inferiorizam pessoas negras, e também indígenas, em sociedades de base racista como é o caso do Brasil. (Dias, 2022, p. 6).

Diante desse conjunto de contribuições, é possível afirmar que a controvérsia em torno do critério de ancestralidade não é propriamente uma novidade no interior da sociologia das relações raciais no Brasil. Muito pelo contrário, é um debate que tem mais de trinta anos de produção intelectual dedicada à compreensão das formas específicas assumidas pelo racismo na sociedade brasileira, a exemplo de debates propostos por Florestan Fernandes (2021), Antonio Sergio Alfredo Guimarães (1999), Oliveira Viana (1938), Clóvis Moura (1988), Kabengele Munanga (2004), Sergio Costa (2002) entre muitos outros.

Assim sendo, é muito mais do que claro que a experiência brasileira de racialização foi historicamente marcada pela centralidade da aparência fenotípica como mecanismo de classificação social. O preconceito que estrutura as hierarquias raciais no país dirige-se, predominantemente, àquilo que é visível e socialmente reconhecido como marcador racial, a cor da pele, os traços faciais, a textura do cabelo, a corporalidade que se apresenta no espaço público. Temos, é bem verdade, um regime de discriminação que trabalha fundamentalmente no plano do que se vê e não necessariamente no plano daquilo que se pode reconstruir genealogicamente.

Isso não significa que formas de preconceito baseadas na origem ou na ascendência estejam completamente ausentes da realidade social brasileira. Todavia, o que os estudos sobre relações raciais no Brasil reiteradamente indicam é que tais elementos não são o eixo predominante de classificação e discriminação racial na vida social cotidiana (Jesus, 2021).

Assim, quando se observa a ênfase atribuída ao fenótipo nos debates sobre reconhecimento racial e sobre os mecanismos de implementação das políticas de ação afirmativa, não se está diante de uma escolha unicamente administrativa. Têm-se uma incorporação institucional de um diagnóstico sociológico consolidado ao longo de décadas de reflexão acadêmica.

Essas questões mostram que a definição da identidade racial não é tão somente subjetiva, com foco exclusivo na autodeclaração, tampouco estritamente biológica, baseada em critérios genealógicos ou genéticos. Entre esses dois polos, criou-se uma opção intermediária, na qual a identidade racial é construída socialmente e reconhecida coletivamente. Então, é nessa prospecção, entre a autodeclaração individual e o reconhecimento social da raça, que se inscrevem os procedimentos de heteroidentificação, com instrumentos administrativos destinados a verificar a correspondência entre a identidade reivindicada e os marcadores sociais da raça que rodeiam a sociedade brasileira.

5.2 O que as universidades veem? A ausência normativa do critério de ancestralidade nos procedimentos de heteroidentificação

Uma das críticas recorrentes dirigidas aos procedimentos de heteroidentificação adotados pelas universidades brasileiras diz respeito à ausência de consideração da ancestralidade na aferição da autodeclaração racial. Esse argumento aparece com frequência em debates e, não raramente, é mobilizado como questionamento à legitimidade sociológica das comissões responsáveis pela verificação da autodeclaração. Contudo, não obstante os juízos teóricos, é preciso observar como essa política pública tem sido efetivamente operacionalizada no plano institucional.

Com esse objetivo, realizou-se um levantamento documental em editais de processos seletivos de ingresso e em atos normativos institucionais que disciplinam os procedimentos de heteroidentificação nas 69 universidades federais brasileiras. A coleta foi realizada diretamente nos sítios eletrônicos oficiais das instituições, com atenção às páginas destinadas aos processos seletivos de graduação. São dados públicos secundários, acessíveis em regime de transparência ativa.

A análise se concentrou em dois tipos de documentos institucionais. O primeiro corresponde aos editais de processos seletivos, nos quais se estabelecem as regras procedimentais para verificação da autodeclaração racial no momento da matrícula institucional. O segundo diz respeito aos atos normativos específicos sobre heteroidentificação, tais como resoluções de conselhos universitários ou portarias administrativas que regulamentam a criação e o funcionamento das comissões responsáveis pela verificação da autodeclaração. Observa-se:

Quadro 2 - Panorama dos procedimentos de heteroidentificação das 69 universidades brasileiras

Universidade	Site Oficial / Página de Ingresso	EDITAL ANALISADO	Ancestralidade?	Ato normativo próprio?

UFAC	https://www3.ufac.br/progradd/processo-seletivo-dos-cursos-de-bacharelado-abi-2026/edital-e-seus-anexos	EDITAL Nº 05/2026/PROGRAD. PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO. NOS GRAUS BACHARELADO E ÁREA BÁSICA DE INGRESSO - UFAC 2026	Não (apenas fenótipo)	Resolução CONSU nº 92 de 26 de julho de 2022
UNIFAP	https://depsec.unifap.br/concursos/processos/6931eaeab2c06709f929f9fa	EDITAL Nº. 12/2025, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2025. PROCESSO SELETIVO 2026 - PS UNIFAP 2026/PROGRAD/UNIFAP	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O N. 21, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2022
UFAM	https://proeg.ufam.edu.br/editalis-psc.html	EDITAL Nº 04, DE 14 DE JANEIRO DE 2026. PROCEDIMENTOS PARA MATRÍCULA INSTITUCIONAL DO PROCESSO SELETIVO CONTÍNUO - PSC 2026. CHAMADA REGULAR	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO Nº 020, DE 16 DE AGOSTO DE 2021

UFPA	https://www.ceps.ufpa.br/index.php/ps2026/968-ed-avisos-ps2026/2262-psufpa-2026	EDITAL Nº 03 – COPERPS, DE 20 DE OUTUBRO DE 2025. PROCESSO SELETIVO 2026 – PS 2026	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões
UFOPA	https://psr2026.ufopa.edu.br/	EDITAL Nº 102/2025-CPPS/UFOPA, DE 23 DE SETEMBRO DE 2025. PROCESSO SELETIVO REGULAR - PSR/UFOPA 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO CONSUN Nº 312, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2024
UNIFESSPA	https://ceps.unifesspa.edu.br/images/editais/2026/Edital_Sele%C3%A7%C3%A3o_26_SiSU_2026.assinado_compressed.pdf	EDITAL DE SELEÇÃO Nº 26/2025-CEPS/UNIFESSPA, 22 DE DEZEMBRO DE 2025. PROCESSO SELETIVO DE INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO POR MEIO DO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA (SISU) PARA O ANO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	Portaria n. 1177/2020
UNIR	https://editais.unir.br/certame/exibir/606	EDITAL Nº 23/2025/PROGRAD/UNIR DE 22 DE SETEMBRO 2025	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões

				nte sobre as comissões
UFRA	https://proen.ufra.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=510&catid=2&Itemid=539	EDITAL Nº 09 /2026 – PROEN/UFRA	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões
UFRR	https://editais.ufrr.br/processo/141/vestibular-2026	EDITAL Nº 48/25 – CPV	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O CEPE/UFRR Nº 028, de 09 de dezembro de 2020
UFT	https://docs.uft.edu.br/s/B7jw93ltRgO54OwNg_93fw	EDITAL CPH/UFT Nº 51/2025, DE 18/12/2025 CONVOCATÓRIA PARA BANCAS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO CANDIDATOS(AS) DO PSEXATO UFT 2026/1	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões
UFNT	https://ufnt.edu.br/psenem/	EDITAL PROGRAD Nº 067/2024. PROCESSO SELETIVO POR NOTA DO ENEM PARA	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente

		INGRESSO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS NO 1º SEMESTRE DE 2025. PSENEM UFNT 2025/1		nte sobre as comissões
UFAL	https://copeve.ufal.br/index.php?opcao=concurso&idConcurso=605	PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS DA UFAL 2026.1 – SISU/MEC-2026.1	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões
UFBA	https://ingresso.ufba.br/sisu-2026-edital	EDITAL 005/2026 PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO 2026 E ANEXO COMPLEMENTAR	Não (apenas fenótipo)	PORTARIA Nº. 169/2019, de 05 de dezembro de 2019. - prppg

UFRB	https://ufrb.edu.br/portal1/component/chronoforms5/?chronofom=ver-prosel&id=1193	EDITAL Nº 02/2026 DE 07 DE JANEIRO DE 2026. PROCESSO SELETIVO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA (SISU) E LISTA DE ESPERA EDIÇÃO 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 003/2018
UFOB	https://ufob.edu.br/selecaoavagasa	EDITAL CPS/PROGRAD /UFOB Nº 07, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O CEAA/CON SUNI/UFOB Nº 034, DE 29 DE MAIO DE 2025
UFSB	https://ufsb.edu.br/ingresso/sisu/5286-processo-seletivo-sisu-2027	EDITAL Nº 02/2026. PROCESSO SELETIVO SISU 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 26/2019
UFC	https://sisu.ufc.br/wp-content/uploads/2026/01/edital-01-2026-ufc-cr-assinado.pdf	EDITAL Nº 01/PROGRAD/ REITORIA/UFC , DE 16 DE JANEIRO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificame

				nre sobre as comissões
UFCA	https://www.ufca.edu.br/noticias/ufca-publica-edital-do-sisu-2026-documento-norteia-a-selecao-de-novo-estudantes-na-instituicao/	EDITAL Nº 01/2026/PROGRAD/UFCA. SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA – SISU 2026	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões
UNILAB	https://unilab.edu.br/editais-pro-reitoria-de-graduacao/	PROCESSO SELETIVO SISU/UNILAB – EDIÇÃO 2026 - INGRESSO NOS SEMESTRES 2026.1 E 2026.2	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO OCONSUNI/ UNILAB Nº 204, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2025 e RESOLUÇÃO O CONSUNI/UNILAB Nº 40, DE 20 DE AGOSTO DE 2021
UFMA	https://portalpadrao.ufma.br/proen/digrad/ingresso-sisu/2026.1/editais-sisu/publicacoes-enem-sisu	EDITAL Nº 431/2025 – PROEN - PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO Nº 1899- CONSEPE, 28 de agosto de 2019

		NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UFMA POR MEIO DO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA-SISU 2026		
UFPB	https://www.prg.ufpb.br/portal/sistema-de-selecao-unificada-sisu-2026/	EDITAL Nº 2/2026 - PRG-CA. CHAMADA REGULAR – SISU 1ª EDIÇÃO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	PORTARIA Nº 21, DE 28 DE JANEIRO DE 2025
UFCG	https://comprov.ufcg.edu.br/graduacao/83-sisu.html	EDITAL Nº 01/PRE/COMPROV/2026	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões
UFPE	https://sisu.ufpe.br/	EDITAL Nº 02/2026. CADASTRAMENTO E PRÉ-MATRÍCULA PROCESSO SELETIVO	Não (apenas fenótipo)	Resoluções nº 24/2019 (CEPE/UFPE) e 01/2025 (CEPE/UFPE)

		UFPE – SISU 2026		
UFRPE	https://www.ufrpe.br/not%C3%ADcias/ufrpe-divulga-edital-do-sisu/	EDITAL Nº 02/2026 DE 21 DE JANEIRO DE 2026. PROCESSO SELETIVO GRADUAÇÃO PRESENCIAL 1º E 2º SEMESTRES LETIVOS DE 2026	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificame nte sobre as comissões
UFAPE	https://ufape.edu.br/sisu	EDITAL Nº 001/2026. PROCESSO SELETIVO PARA GRADUAÇÃO PRESENCIAL SEMESTRES 2026.1 E 2026.2	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificame nte sobre as comissões

UNIVASF	https://portais.univasf.edu.br/noticias/univasf-lanca-edital-do-sisu-2026-com-oferta-de-1-750-vagas-em-cursos-de-graduacao-presenciais	EDITAL Nº 04, DE 16 DE JANEIRO DE 2026. PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS DA UNIVASF 2026 (PS-ICG 2026)	Não (apenas fenótipo)	Instrução Normativa nº 02/2021
UFPI	https://ufpi.br/editais-ufpi/65349-ufpi-divulga-edital-do-processo-seletivo-relativo-ao-sisu-2026	EDITAL UFPI Nº 2, DE 7 DE JANEIRO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	PORTARIA PRPG/UFPI Nº 11, DE 31 DE MARÇO DE 2025.
UFDPAR	https://ufdpar.edu.br/ufdpar/edital-no-02-2026-ufdpar-sisu-2026	EDITAL Nº 02/2026-UFDPAR, DE 22 DE JANEIRO DE 2026. EDITAL DE INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UFDPAR POR MEIO DA EDIÇÃO 2026 DO SISTEMA DE SELEÇÃO	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O CONSUNI Nº 167 DE 18 DE JUNHO DE 2025

		UNIFICADA (SISU)		
UFRN	https://sisu.ufrn.br/#arquivos-principais	EDITAL Nº 01/2026 – DACA/PROGR AD – RETIFICAÇÃO 04. EDITAL DE INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UFRN POR MEIO DA EDIÇÃO 2026 DO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA (SISU)	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 047/2020 – CONSEPE, de 08 de setembro de 2020.
UFERSA	https://sisu.ufersa.edu.br/info-rmacoes-sisu-2026/	EDITAL Nº 02/2026 – PROGRAD PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 31, DE 27 DE ABRIL DE 2022

UFS	https://sisu.ufs.br/pagina/22619	EDITAL Nº 02/2026/PROGRAD/UFS. PROCESSO SELETIVO SISU/MEC PARA INGRESSO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE (UFS), MODALIDADE PRESENCIAL, NO ANO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO Nº 61/2022/CONEPE
UnB	https://www.cebraspe.org.br/vestibulares/UNB_26_SISU	EDITAL Nº 1 – ACESSO UNB/SISU 2026, DE 16 DE JANEIRO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO Nº 0096/2025
UFG	https://sisu.ufg.br/	EDITAL Nº 01/2026 ANEXO VI	Não (apenas fenótipo)	PORTARIA N. 1049 DE 25 DE FEVEREIRO DE 2019

UFJ	https://sisu.ufg.br/ufj/	EDITAL 01/2026. PROCESSO SELETIVO SISU/UFJ 2026 – ANEXO VI	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O – CONSUNI Nº 008/2022
UFCAT	https://sisu.ufcat.edu.br/pt-br/editais/edital-sisu-2026	PROCESSO SELETIVO DE INGRESSO NOS CURSOS PRESENCIAIS DE GRADUAÇÃO DA UFCAT PELO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA - SISU - EDIÇÃO 2026 - ANEXO IV	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O CONSUNI Nº 12/2018
UFMS	https://ingresso.ufms.br/sisu/	EDITAL Nº 30/2026- PROGRAD/UF MS. MATRÍCULA DA 1ª CHAMADA - SISU 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 387- COUN/UFM S, DE 31 DE JANEIRO DE 2025.
UFMT	https://www.ufmt.br/unidade/ingresso/publicacoes?id=9&category=238&page=2	EDITAL N.º 001/2026 UFMT, DE 05 DE JANEIRO	Não (apenas fenótipo)	INSTRUÇÃO O NORMATIV A PROPG Nº

		DE 2026. PROCESSO SELETIVO SISU 2026		4, DE 08 DE MAIO DE 2023
UFGD	https://portal.ufgd.edu.br/ves-tibular/sisu-enem/sisu-2026	EDITAL Nº 22, DE 17 DE OUTUBRO DE 2025 SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA – SISU. PROCESSO SELETIVO – EDIÇÃO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 931, DE 25 DE SETEMBRO DE 2025
UFR	https://ufr.edu.br/ingresso/sisu/2026-1a-edicao/	EDITAL PROEG/REITO RIA/UFR Nº 1, DE 02 DE JANEIRO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O CONSUNI/U FR Nº 61, DE 30 DE novembro DE 2022
UFES	https://sisu.ufes.br/2026	EDITAL PROGRAD N.º 26/2025 – SISU/UFES	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 49/2021

UFMG	https://www.ufmg.br/sisu/	EDITAL Nº 50/2026. EDITAL DO PROCESSO SELETIVO PARA ACESSO AOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UFMG EM 2026 PELOS CANDIDATOS SELECIONADOS POR MEIO DO SISU COM BASE NO RESULTADO DO ENEM	Não (apenas fenótipo)	PORTARIA Nº 11249, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2023
UFJF	https://www2.ufjf.br/cdara/sisu-2026/	EDITAL Nº 01, DE 21 DE JANEIRO DE 2026 E ORIENTAÇÕES SOBRE A COMPROVAÇÃO ÉTNICO-RACIAL	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO Nº 19/2021, DE 18 DE MAIO DE 202
UFLA	https://ufla.br/sisu	EDITAL Nº 16/COPS/DRCA /PROGRAD/2025. SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA (SISU) COM VALIDADE PARA O	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O NORMATIVA CEPE Nº 080, DE 2 DE ABRIL DE 2024.

		PRIMEIRO E SEGUNDO SEMESTRES LETIVOS DE 2026		
UFOP	https://vestibular.ufop.br/	EDITAL PROGRAD Nº 6, DE 26 DE JANEIRO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	Portaria PROPPI/UF OP Nº 03, de 08 de fevereiro de 2022
UFSJ	https://ufsj.edu.br/vestibular/sisu_2026_editais.php	EDITAL Nº 9/2025/COPEV E/PROEN/UFSJ DO PROCESSOSEL ETIVODOSIST EMA DE SELEÇÃO UNIFICADA (SISU), EDIÇÃO 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 014, de 31 de maio de 2019.
UFTM	https://www.uftm.edu.br/graduacao/uberaba/sisu#:~:text=PER%C3%8DODO%20DE%20MATR%C3%8DCULAS%20%2D%2006%2F03,a%20solicita%C3%A7%C3%A3o%20ap%C3%B3s%20o%20bloqueio.	EDITAL Nº 13/2025/DPSD/ DGE/PROENS DE 26 DE DEZEMBRO DE 2025	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificame nte sobre as comissões

UFU	https://www.portal.prograd.ufu.br/servicos/Edital/cronograma/1073	EDITAL DIRPS Nº 3/2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O SEI Nº 12/2018, DO CONSELHO DE GRADUAÇÃO
UFV	https://www2.pse.ufv.br/?page_id=28#link	EDITAL UFV/SISU Nº 24/2025/PRE. PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO NOS CURSOS PRESENCIAIS DE GRADUAÇÃO NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2026	Não (apenas fenótipo)	Resolução do CEPE/UFV nº 11, de 2023, alterada pela Resolução do CEPE/UFV nº 02, de 2024.
UFVJM	https://portal.ufvjm.edu.br/editais/copese/sisu-sistema-de-selecao-unificada/2026/editais-sisu-2026	EDITAL Nº 61/2025 – COPESE/PROG RAD/UFVJM	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 05 DE 29 DE ABRIL DE 2021
UNIFAL	https://www.unifal-mg.edu.br/portal/2026/01/14/edital-do-processo-seletivo-sisu-2026-1/	EDITAL Nº 001/2026 - PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO NOS CURSOS	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 55, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2018

		DE GRADUAÇÃO DA UNIFAL- MG, POR MEIO DO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA (SISU)		
UNIFEI	https://prg.unifei.edu.br/cops/sisu-2026/	EDITAL Nº 1/2026. PROCESSO SELETIVO DE ADMISSÃO INICIAL NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UNIFEI – SISU 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O Nº 9 / 2025 - CEPEA de 06 de agosto de 2025
UFF	https://portal.coseac.uff.br/uff-sisu-2026-edital/	EDITAL Nº 1, DE 13 DE JANEIRO DE 2026. PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO POR MEIO DO SISU NO ANO LETIVO DE 2026	Não (apenas fenótipo)	INSTRUÇÃO O NORMATIV A PROGRAD/ UFF Nº 24 DE 14 DE FEVEREIR O DE 2022.

UFRJ	https://acessograduacao.ufrj.br/periodo-2026-1/2026-sisu-mec/edital-regulamentar-do-procedimento-de-heteroidentificacao-no-acesso-aos-cursos-de-graduacao-2026-concurso-sisu-mec	EDITAL Nº 1203, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2025. EDITAL REGULAMENTAR DO PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NO ACESSO AOS CURSOS DE GRADUAÇÃO 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO Nº 24, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2020.
UFRRJ	https://acessograduacao.ufrj.br/processos-seletivos/vestibular-ufrrj/	EDITAL N.º 01/2026 - PROGRAD/UFRRJ - EDITAL DE ACESSO AOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UFRRJ	Não (apenas fenótipo)	Instrução Normativa PROPPG/UFRRJ nº 04, de 3 de março de 2022
UNIRIO	https://www.unirio.br/caeg/sisu-sistema-de-selecao-unificada-1/edital-e-anexos	EDITAL PROGRAD Nº 01, DE 06 DE JANEIRO DE 2026. PROCESSO SELETIVO DISCENTE. SISTEMA DE SELEÇÃO	Não (apenas fenótipo)	INSTRUÇÃO NORMATIVA PROGRAD Nº 03, DE 16 DE JANEIRO DE 2025

		UNIFICADA – SISU 2026		
UFABC	https://prograd.ufabc.edu.br/sisu	EDITAL Nº 56/2025 - PROGRAD - INGRESSO NOS BACHARELAD OS E LICENCIATUR AS INTERDISCIPL INARES PELO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA EM 2026	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificame nte sobre as comissões
UFSCar	https://www.ingresso.ufscar.br/pt-br/assets/arquivos/2026/sisu/sisu26_edital.pdf	EDITAL Nº 1/2026/CIG/PR OGRAD. EDITAL SELEÇÃO PARA INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS - SISU 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O ConsUni nº 16, DE 09 DE DEZEMBR O DE 2024.

UNIFESP	https://ingresso.unifesp.br/noticias/sisu/vestibular-2026-sisu-publicacao-de-edital-com-regras-e-procedimentos	EDITAL Nº16/2026. PROCESSO SELETIVO 2026 - CURSOS QUE OPTARAM PELO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADO - SISU	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões
UFPR	https://servicos.nc.ufpr.br/PortalNC/Concurso?concurso=SISU2026	EDITAL N.º 01/2026-NC/PROGRAPS ISU 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO Nº 20/17 – CEPE
UTFPR	https://www.utfpr.edu.br/cursos/estudenautfpr/sisu/edicoes/sisu-2026-1/editais	EDITAL 2/2026 - PROGRAD. PROCESSO SELETIVO SISU/MEC - 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O COUNI/UTFPR nº 122, de 19 de dezembro de 2023
UNILA	https://documentos.unila.edu.br/editais/prograd/1-12	EDITAL Nº 01/2026/PROGRAD - CHAMADA REGULAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO Nº 13, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2018

		AMERICANA – UNILA.		
UFSC	https://sisu2026.ufsc.br/edita1/	EDITAL Nº 16/2025/COPER VESISU - UFSC - 2026	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO O NORMATIV A Nº 210/2025/CUn, DE 26 DE AGOSTO DE 2025
UFRGS	https://www.ufrgs.br/sisu/	EDITAL Nº 01/2026 - PROGRAD PROCESSO SELETIVO - SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA – SISU – 2026	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões
UFCSPA	https://ufcspa.edu.br/estudena-ufcspa/graduacao/sisu/editais-e-comunicados-oficiais	EDITAL PROGRAD Nº 99/2026 DE 12 DE JANEIRO DE 2026. PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões

		DA UFCSPA SISU 2026		
UFSM	https://www.ufsm.br/pro-reitorias/prograd/editais/001-2026	PROCESSO SELETIVO SISU UFSM 2026 – EDITAL N. 001/2026 PROGRAD/UFSM	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificamente sobre as comissões
UFPEL	https://wp.ufpel.edu.br/sisu/	EDITAL CRA Nº 03/2026 - SISU 2026 - CHAMADA REGULAR	Não (apenas fenótipo)	RESOLUÇÃO Nº 86, DE 03 DE OUTUBRO DE 2024
FURG	https://sisu.furg.br/edicoes-antiores/674-edital-sisu-furg-publicado	EDITAL Nº 01/2026 - PROCESSO SELETIVO SISU 2026/1 E 2026/2	Não (apenas fenótipo)	INSTRUÇÃO NORMATIVA GAB/FURG Nº 4, DE 03 DE JULHO DE 2023

UNIPAMP A	https://sites.unipampa.edu.br/ingresso/sisu-2026/	EDITAL Nº 8/2026 - EDITAL DE PROCESSO SELETIVO SISU/UNIPAM PA 2026	Não (apenas fenótipo)	Não foi encontrado nos dados oficiais ato normativo que verse especificame nte sobre as comissões
UFFS	https://boletim.uffs.edu.br/at-os-normativos/edital/gr/2026-0010	EDITAL Nº 10/GR/UFFS/20 26. PROCESSO SELETIVO REGULAR DA GRADUAÇÃO UFFS/2026	Não (apenas fenótipo)	PORTARIA Nº 1964/GR/UF FS/2021, DE 23 DE NOVEMBR O DE 2021

Elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos dos sites oficiais das universidades analisadas.

De cara, já se percebe um primeiro elemento empírico de grande relevância, nenhuma das universidades analisadas utiliza a ancestralidade como critério formal de aferição racial. Em todos os editais examinados, o procedimento de heteroidentificação é descrito como uma avaliação baseada nas características fenotípicas socialmente associadas à população negra, com traços físicos perceptíveis no momento da verificação.

Esse padrão institucional se repete em diferentes regiões do país e em universidades com estruturas administrativas distintas, como UFAC, UNIFAP, UFAM, UFPA, UFOPA, UNIFESSPA, UNIR, UFRA, UFRR, UFT, UFNT, UFAL, UFC, UFBA e UFRB. A recorrência desse modelo mostra que há um padrão administrativo consolidado na implementação da política de cotas raciais no ensino superior federal. Esse achado empírico é interessante quando se observa a forma como as universidades estruturam juridicamente seus procedimentos de heteroidentificação. Para compreender essa dimensão institucional, procedeu-se à identificação dos atos normativos próprios que disciplinam o funcionamento das comissões de heteroidentificação, quando existentes:

Tabela 2 - Existência de ato normativo próprio

Situação normativa	Nº de universidades	Percentual
Possuem ato normativo próprio	51	73,9%
Não possuem ato normativo identificado	18	26,1%
Total de universidades federais	69	100%

Elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos dos sites oficiais das universidades analisadas.

Os dados indicam que parte das universidades possui regulamentação institucional específica, por meio de resoluções de conselhos universitários ou portarias, enquanto outras utilizam os procedimentos de heteroidentificação apenas com base nas disposições constantes dos editais de ingresso. Em alguns casos, como se observa no levantamento realizado, não foi possível localizar nos portais institucionais atos normativos específicos que disciplinem diretamente o funcionamento das comissões.

Ou seja, o processo de normatização administrativa da heteroidentificação ainda se encontra em consolidação no sistema federal de ensino superior. Algumas universidades já institucionalizaram formalmente os procedimentos em seus regimentos internos, enquanto outras parecem optar por diretrizes mais flexíveis estabelecidas nos próprios editais. No entanto, mesmo nas instituições que possuem normativas próprias, existe uma ausência sistemática de qualquer referência à ancestralidade como elemento verificável no procedimento de heteroidentificação. A regulamentação administrativa das comissões permanece focada na aferição fenotípica:

Tabela 3 - Critério utilizado na heteroidentificação

Critério adotado	Nº de universidades	Percentual
Apenas fenótipo	69	100%
Ancestralidade	0	0%

Elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos dos sites oficiais das universidades analisadas.

Ante a ausência, no plano legislativo, de uma regulamentação específica da Lei nº 12.711 no que se refere à verificação da autodeclaração racial, diversas instituições de ensino

superior passaram a adotar, por analogia, parâmetros estabelecidos em atos normativos originalmente instituídos para concursos públicos federais. Entre esses instrumentos, destaca-se a Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI nº 261 (Brasil, 2025), que regulamenta dispositivos do Decreto nº 12.536 (Brasil, 2025), editado com fundamento na Lei nº 15.142 (Brasil, 2025), diploma legal que disciplina a reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos.

O recurso a esse tipo de solução normativa encontra respaldo em mecanismos clássicos de integração do direito. De acordo com Soares (2023), o ordenamento jurídico não é um sistema completo e exaustivo, sendo inevitável a existência de lacunas normativas em determinados campos da regulação social. Nessas situações, o próprio sistema jurídico oferece instrumentos para suprir tais ausências, dentre os quais se destacam a analogia, os costumes, os princípios gerais do direito e a equidade.

Nesse contexto, a analogia é aplicar uma norma destinada a disciplinar determinada situação jurídica a outro caso semelhante que não tenha sido expressamente regulado pelo legislador. Então, é um mecanismo interpretativo que permite estender a incidência de uma regra jurídica a hipóteses fáticas equivalentes, preservando a coerência e a funcionalidade do sistema normativo (Soares, 2023).

Sendo assim, na ausência de regulamentação específica da política de cotas estabelecida pela Lei nº 12.711 no que se refere aos procedimentos de verificação da autodeclaração racial, a analogia é uma forma legítima juridicamente para impulsionar a atuação administrativa das instituições responsáveis pela implementação das ações afirmativas. Nesse sentido, a Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI nº 261 estabelece, em seu artigo 21:

Art. 21. A comissão de confirmação complementar à autodeclaração utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pela pessoa no certame. (Brasil, 2025).

A redação do dispositivo fixa que a aferição da autodeclaração racial deve ser realizada exclusivamente a partir do critério fenotípico. Pelo o que se percebe, foi opção do legislador infralegal afastar outros possíveis critérios de verificação, como a reconstrução genealógica da ascendência ou a comprovação de ancestralidade. Nesse ponto, Friede (2015) aduz que a interpretação jurídica deve buscar reduzir inconsistências e evitar conclusões absurdas ou contraditórias dentro do sistema normativo. Se o próprio Poder Executivo Federal, ao regulamentar políticas de reserva de vagas em concursos públicos, optou expressamente pelo

critério fenotípico, não é razoável sustentar, por via interpretativa, a introdução de critérios de ancestralidade que não foram contemplados pelo legislador.

Essa conclusão é coadunada quando se interpreta sistematicamente. Conforme destaca novamente Friede (2015), a norma deve ser interpretada à luz do conjunto do sistema legislativo em que se insere. A interpretação sistemática parte do pressuposto de que as disposições normativas devem ser harmonizadas entre si, de modo a preservar a coerência interna do ordenamento jurídico. Ou melhor, o sentido de uma norma se esclarece a partir de sua articulação com outras regras e princípios presentes no sistema jurídico.

Assim, admitir a introdução de critérios baseados em ancestralidade, à revelia do modelo normativo adotado pelo próprio Poder Executivo Federal, geraria uma interpretação *contra legem*. Essa hipótese produziria uma espécie de dissonância regulamentar, no tempo em que o regime jurídico dos concursos públicos consagra expressamente o critério fenotípico, outras políticas públicas direcionadas ao mesmo objetivo passariam a adotar critérios distintos e incompatíveis. Ou seja, a utilização analógica dos parâmetros estabelecidos para concursos públicos é uma solução pragmática e coerente diante da lacuna normativa existente na regulamentação.

Destarte, os dados levam a crer que a política de heteroidentificação, tal como implementada pelas universidades federais, estrutura-se a partir do nexos sociológico de que o racismo brasileiro atua sobre o corpo visível, isto é, sobre os marcadores fenotípicos que tornam determinados indivíduos socialmente identificáveis como negros (Nogueira, 2007). Então, a opção institucional pelo critério fenotípico pode ser compreendida menos como uma limitação técnica das comissões e mais como uma tentativa de adequação administrativa ao modo concreto de funcionamento da discriminação racial na sociedade brasileira.

5.3 Sou o que digo ou o que veem? As Comissões de Heteroidentificação e o controle da autodeclaração racial

Três classificações são de suma importância para entender o acesso às vagas reservadas, quais sejam: 1) autoidentificação; 2) autodeclaração; 3) heteroidentificação. Elas têm significados distintos e cumprem funções diferentes. A autoidentificação, é uma dimensão eminentemente subjetiva da identidade. Conforme explicam Camilloto e Camilloto (2022), ela diz respeito à forma como o próprio indivíduo se reconhece em relação a determinados aspectos constitutivos de sua identidade, como pertencimento étnico-racial, identidade de gênero, orientação sexual ou convicções religiosas.

De certo modo é um processo de autorreconhecimento que vem da liberdade individual de autodeterminação identitária, diz respeito à percepção íntima e subjetiva do sujeito acerca de si mesmo, independentemente de eventual exteriorização dessa identidade perante terceiros. Ela está no plano do reconhecimento interno do “Ser”, conteúdo ontológico.

Já a autodeclaração é a exteriorização formal dessa identidade para determinados fins jurídicos ou administrativos. A autodeclaração é um ato volitivo pelo qual o indivíduo declara determinada condição ou característica com vistas à produção de efeitos jurídicos específicos. Diferentemente da autoidentificação, que está no plano interno da subjetividade, a autodeclaração pertence à ordem do fazer, uma vez que se materializa por meio de um ato declaratório visando a obtenção de determinado direito ou benefício. (Camilloto e Camilloto, 2022).

A autodeclaração, portanto, é condição necessária para o reconhecimento de determinado direito, mas não necessariamente suficiente, podendo ser objeto de verificação ou contestação no curso do procedimento administrativo ou judicial. Os procedimentos de heteroidentificação, por outro lado, surgiram no contexto da implementação da política de cotas nas universidades públicas após a promulgação da Lei nº 12.711 (Brasil, 2012).

À medida que as instituições de ensino superior passaram a realizar a reserva de vagas para candidatos negros, começaram a surgir denúncias relacionadas à utilização indevida do mecanismo da autodeclaração racial. Diante desse cenário, a administração pública universitária passou a desenvolver respostas institucionais para verificação dessas declarações, dando origem às chamadas comissões de heteroidentificação.

Essas comissões possuem como finalidade específica validar a autodeclaração apresentada pelo candidato e não substituir ou anular a autoidentificação subjetiva. O procedimento então não define identidades raciais em sentido existencial ou ontológico, mas verifica se a declaração apresentada para fins de acesso à política pública é compatível com os critérios que moldam a implementação dessa política.

Destarte, Camilloto e Camilloto (2022) ressaltam que a ausência de mecanismos de verificação pode produzir efeitos contrários aos objetivos da política pública. Caso a autodeclaração racial apresentada por indivíduos socialmente reconhecidos como brancos não seja objeto de controle administrativo, o resultado prático será a ocupação indevida das vagas reservadas, excluindo sujeitos efetivamente destinatários da política.

A autodeclaração racial, outrora utilizada como medida de reconhecimento da autonomia identitária, passa a ser instrumentalizada por determinados indivíduos como

estratégia de acesso indevido a benefícios destinados a grupos discriminados. Um fenômeno que Santana e Vaz (2018) denominam de “afroconveniência” ou “afro-oportunismo”:

Conforme já dito, a falsidade das autodeclarações raciais tem ocasionado verdadeiro desvio de finalidade do sistema de cotas, com a ocupação de significativa parte das vagas reservadas por pessoas que não são destinatárias da política pública. Quando, pela primeira vez no Brasil, garante-se um direito – de caráter reparatório –, cujo gozo depende da condição de negro do sujeito, então, não tarda a proliferação do fenômeno que se convencionou denominar de afroconveniência ou afro-oportunismo. Pessoas brancas passam a se autodeclarar negras, com o objetivo de se beneficiarem da reserva de vagas para negros, o que configura não apenas uma burla ao sistema de cotas, mas também revela mais uma das facetas do racismo. Santana e Vaz, 2018, p. 34).

Além de tudo, a legitimidade dos procedimentos de heteroidentificação foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 186 (Brasil, 2012), ocasião em que se afirmou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa adotadas pelas universidades públicas brasileiras. Conforme registrado no Informativo 663 da Corte (Brasil, 2012), reconheceu-se que as instituições poderiam adotar duas formas distintas de identificação racial, autodeclaração e heteroidentificação, declarando-se que ambos os sistemas, utilizados isoladamente ou de forma combinada, são compatíveis com a Constituição, desde que observados os princípios da dignidade da pessoa humana e do respeito aos candidatos. A propósito, o voto do Ministro Ricardo Lewandowski enfrenta essa questão:

Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver, plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional. (ADPF 186, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26-04-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014 RTJ VOL-00230-01 PP-00009).

Posteriormente, quando julgou a ADC 41 (Brasil, 2017), o STF confirmou a legitimidade da utilização de mecanismos complementares de verificação da autodeclaração racial. De acordo com o Informativo 868 da Corte (Brasil, 2017), assentou-se que é constitucional a utilização de critérios subsidiários de heteroidentificação, justamente com a finalidade de prevenir fraudes e garantir que os objetivos da política de reserva de vagas sejam efetivamente alcançados.

Conquanto alguns casos analisados pela Corte se refiram ao contexto dos concursos públicos, os fundamentos estabelecidos guardam simetria para a análise dos procedimentos adotados no âmbito das universidades. Isso porque, em ambos os casos, está se tratando da implementação de políticas públicas de ação afirmativa baseadas em critérios raciais. Assim, os parâmetros constantes na jurisprudência constitucional podem ser aplicados, por analogia.

5.4 O que as bancas precisam ver e o que precisam explicar? Parâmetros de juridicidade, motivação e controle das decisões das comissões de heteroidentificação

É importante perceber que os procedimentos de heteroidentificação não se legitimam somente por sua finalidade sociológica, com a proteção da política pública de ação afirmativa, mas também pelos meios pelos quais são instrumentalizados. Desta forma, trarei algumas considerações, no ponto de vista constitucional e procedimental, a fim de expor de que forma a jurisprudência enxerga as comissões e como adequar a forma como as coisas são feitas. Como ponto de partida, analisa-se o princípio da dignidade da pessoa humana, cuja observância foi expressamente destacada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 186.

Para compreender o alcance dessa exigência, entende-se que a dignidade da pessoa humana ocupa, no sistema constitucional brasileiro, uma posição normativa peculiar. Diferente de outros direitos fundamentais previstos no art. 5º da Constituição (Brasil, 1988), a dignidade da pessoa humana foi colocada, pelo art. 1º, inciso III, à condição de fundamento da República, trazendo uma consistência axiológica ampliada.

Nessa acepção, consoante aduz Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2025), a dignidade da pessoa humana não é uma categoria abstrata ou tão só programática, ela simultaneamente agrega valor, princípio e regra, além de direito fundamental. Essa multifuncionalidade esclarece que a dignidade atua como parâmetro de validade das normas e também como critério de interpretação e aplicação do Direito. Nessa perspectiva:

Precisamente nesse contexto, verifica-se que a dignidade da pessoa humana é figura amplamente presente no processo decisório judicial, inclusive (e cada vez mais) no âmbito da jurisprudência do STF, em que a dignidade atua como critério de interpretação e aplicação do direito constitucional e infraconstitucional, com particular destaque – mas não exclusividade! – para casos envolvendo a proteção e promoção dos direitos fundamentais. (Sarlet, Marinoni e Mitidiero, 2025, p. 205).

A exigência estabelecida pelo STF na ADPF 186 além proibir práticas abusivas ou vexatórias nas comissões de heteroidentificação, impõe às instituições públicas o dever de estruturar tais procedimentos de modo compatível com a proteção integral da pessoa humana, em suas dimensões física, psíquica e moral. Quer dizer, respeitar a dignidade da pessoa humana, no contexto das bancas de heteroidentificação, é evitar que o procedimento seja espaço de exposição indevida, constrangimento, humilhação ou objetificação dos candidatos. Mas não apenas isso. É também necessário cuidar para que o processo decisório seja conduzido com justiça procedimental, de modo a garantir que o candidato seja tratado como sujeito de direitos.

Com essas premissas, proponho cinco critérios pragmáticos para a conformação dos procedimentos de heteroidentificação ao princípio da dignidade da pessoa humana. Em primeiro, recomenda-se não realizar perguntas ou abordagens que ultrapassem o objeto do procedimento e adentrem aspectos íntimos, irrelevantes ou potencialmente constrangedores da vida do candidato. A análise deve se restringir aos elementos fenotípicos pertinentes à finalidade da política pública.

Como segundo critério, devem ser evitadas práticas que gerem exposição pública desnecessária, como entrevistas em ambientes abertos ou sem resguardo mínimo da privacidade, sob pena de violação à integridade moral do candidato. Em terceiro, é incompatível com o princípio da dignidade a adoção de condutas que assumam caráter inquisitorial ou acusatório, tratando o candidato como potencial fraudador. O procedimento deve ser conduzido com urbanidade, neutralidade e respeito institucional.

Em quarto, deve-se vedar qualquer forma de linguagem discriminatória, irônica e desrespeitosa por parte dos membros da comissão, ainda que de forma implícita ou velada, uma vez que tais práticas produzem danos simbólicos relevantes. Como quinto e último critério, é fundamental evitar a reprodução de estereótipos raciais rígidos ou caricaturais durante a avaliação, que possam reduzir a complexidade da identidade racial a critérios simplistas ou ofensivos. Diante disso, sistematiza-se essas diretrizes na tabela a seguir, a fim de facilitar a compreensão geral:

Quadro 3 - Critérios de conformação dos procedimentos de heteroidentificação ao princípio da dignidade da pessoa humana

Critério	Dimensão jurídica do critério	Aplicação aos Procedimentos de Heteroidentificação	Risco de Violação
Delimitação do objeto do procedimento	Atuação administrativa restrita aos elementos juridicamente relevantes	Evitar perguntas ou abordagens sobre aspectos íntimos, trajetória familiar ou elementos não pertinentes; foco exclusivo nos aspectos fenotípicos	Invasão da esfera privada e constrangimento indevido
Proteção da privacidade	Resguardo da integridade moral e psíquica do administrado	Realização das entrevistas em ambiente reservado, com controle de acesso e exposição	Exposição pública, humilhação ou constrangimento

Vedação a práticas inquisitoriais	Tratamento do administrado como sujeito de direitos, não como suspeito	Condução do procedimento com neutralidade, urbanidade e respeito institucional, sem presunção de fraude	Atmosfera acusatória e violação da dignidade
Respeito na linguagem e conduta	Proibição de práticas discriminatórias, explícitas ou implícitas	Evitar expressões, gestos ou comentários irônicos, depreciativos ou estigmatizantes	Produção de danos simbólicos e reforço de discriminação
Vedação a estereotipações rígidas	Reconhecimento da complexidade da identidade racial	Evitar critérios caricaturais ou reducionistas na avaliação fenotípica	Simplificação indevida e reprodução de preconceitos

Elaborado pelo autor (2026).

Esses parâmetros tentam delimitar com maior precisão o núcleo específico de proteção conferido pelo princípio da dignidade da pessoa humana nesse contexto. Ademais, recentemente, o assunto heteroidentificação voltou a ser enfrentado pela Corte Constitucional no julgamento do ARE 1553243, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 1420). Na oportunidade, o Tribunal fixou a seguinte tese:

1. O Poder Judiciário pode controlar o ato administrativo de heteroidentificação de candidatos que concorrem às vagas reservadas a pessoas pretas e pardas em concurso público, para garantia de contraditório e ampla defesa; 2. É fática e pressupõe a análise de cláusulas do edital do concurso a controvérsia sobre a adequação de critérios e de fundamentos do ato de exclusão de candidato por comissão de heteroidentificação. (Agravado em Recurso Extraordinário nº 1553243/CE. Tema 1420 da Repercussão Geral. Tribunal Pleno. Julgado em 5 set. 2025. Informativo STF nº 1189).

A partir deste julgado, afasta-se qualquer compreensão de que as decisões das comissões de heteroidentificação estariam imunes ao escrutínio jurídico, o STF afirma que tais decisões, embora dotadas de conteúdo técnico e fático, devem observar o contraditório e ampla defesa. De acordo com Tavares (2025), a ampla defesa traz o asseguramento de condições que possibilitam a pessoa apresentar, no processo, todos os elementos de que ela detém.

Sendo assim, para que a ampla defesa seja garantida é imprescindível a criação de condições efetivas para que o candidato compreenda e conteste o resultado do procedimento. Já o contraditório é uma estrutura dialética do processo, na qual todo ato praticado por uma das partes deve ensejar à outra a possibilidade de reação, impugnação ou complementação (Tavares, 2025).

Aplicando esses parâmetros ao contexto das comissões de heteroidentificação, é possível identificar uma primeira consequência importante: a mera reavaliação do candidato

por uma segunda banca, sem a oportunidade de questionar a primeira avaliação, não é suficiente para caracterizar contraditório e ampla defesa. Nesse modelo, o candidato permanece alijado do processo decisório, sendo só um objeto de uma nova análise administrativa, sem a possibilidade de apresentar argumentos, esclarecer pontos controvertidos ou contestar os fundamentos da decisão inicial.

Sob a ótica do que foi estabelecido pelo ARE 1553243, o contraditório não se satisfaz com a simples duplicação da instância decisória; é preciso a abertura de um espaço de interlocução entre o candidato e a Administração. Diante disso, as universidades devem pensar em mecanismos concretos de adequação dos procedimentos de heteroidentificação às exigências constitucionais delineadas pelo STF

Poderia haver a previsão editalícia ou em ato normativo de que, após o indeferimento pela comissão inicial, o candidato tenha acesso aos fundamentos da decisão, ainda que de forma sintética, permitindo-lhe compreender os critérios utilizados e os elementos considerados insuficientes para a validação de sua autodeclaração.

Outrossim, sobretudo nos casos em que o indeferimento seja mantido por uma segunda banca, deve-se garantir ao candidato a possibilidade de interposição de recurso administrativo com razões recursais, no qual possa expor argumentos, questionar a aplicação dos critérios e eventualmente apresentar elementos adicionais. Esse seria o momento propriamente dito de concretização do contraditório e da ampla defesa.

Importa destacar que, conforme a própria tese fixada pelo STF, o debate envolvendo a adequação dos critérios de heteroidentificação tem natureza fática, por isso é importante um procedimento administrativo bem estruturado. Quanto mais consistente, fundamentado e participativo for o processo no âmbito da Administração, menor será a necessidade de intervenção judicial.

No âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o julgamento do AgInt nos EDcl no RMS nº 69.978/BA é basilar para a delimitação dos critérios jurídicos aplicáveis aos procedimentos de heteroidentificação. Trata-se de decisão paradigmática porque consolida dois eixos centrais: 1) a primazia do critério fenotípico e 2) a vinculação estrita ao edital como garantia de igualdade. Conforme consignado na ementa do julgado:

(...)

2. O entendimento desta Corte Superior é firme no sentido de que o critério de orientação para a confirmação do direito à concorrência especial há de fundar-se no fenótipo e não meramente no genótipo, na ancestralidade do candidato.
3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é rigorosamente torrencial e uniforme quanto à obrigatoriedade de seguir-se fielmente as disposições do edital

como garantia do princípio da igualdade, sem que isso signifique submissão alguma às exigências de ordem meramente positivistas

(...)

(Agravado Interno nos Embargos de Declaração no Recurso em Mandado de Segurança nº 69.978/BA. Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Primeira Turma. Julgado em 2023).

O entendimento da Corte está alinhado com o debate da sociologia das relações raciais no Brasil, visto que reconhece que o preconceito no Brasil é predominantemente o de marca e não de origem (Nogueira, 2007). Assim, adotando o fenótipo como critério de validação da autodeclaração, o tribunal aproxima o Direito da realidade social que fundamenta a política.

Além do mais, como visto no acórdão, ressalta-se que o edital é lei interna do processo seletivo, vinculando tanto a Administração quanto os candidatos. No tocante aos critérios de heteroidentificação, os procedimentos adotados pelas comissões, as fases recursais e os parâmetros de avaliação devem estar claramente previstos e previamente publicizados. Dito isto, se o edital não detalha adequadamente os critérios e procedimentos, abre-se espaço para questionamentos judiciais. Por essa razão, os editais de processos seletivos devem ser objeto de análise técnica rigorosa, inclusive pelas procuradorias federais junto às instituições de ensino, de modo a cancelar sua conformidade com a jurisprudência dos tribunais superiores.

Outro precedente relevante do Superior Tribunal de Justiça, que complementa e sofisticava os parâmetros já analisados, é o julgamento do Recurso Especial nº 2.173.900/SP, no qual a Corte enfrentou diretamente a questão da motivação dos atos praticados pelas comissões de heteroidentificação:

(...)

2. De fato, estava previsto no edital o procedimento de heteroidentificação. Ocorre que tal etapa deve ser feita por parte da banca avaliadora não só expondo um documento com quadro nominal de aprovados e eliminados, mas com a justificativa circunstanciada do resultado, com elementos concretos, seja pela eliminação, seja pela aprovação, sendo desprovida de motivação a alegação genérica de não atendimento dos requisitos estabelecidos no edital.

3. Acrescente-se também que deve ser explicitado como é feito o processo de heteroidentificação e quais os requisitos a serem atendidos pelos concorrentes a vaga. A (des)classificação do candidato nessa etapa deve se firmar em avaliação de critérios objetivos e mediante análise individual da condição fenotípica da pessoa, a fim de garantir o exercício da ampla defesa e do contraditório, o que não se verifica no vertente caso.

4. Perante tais fatos, padece de vício resposta dada por banca de concurso em sede de recurso administrativo – sobre enquadramento ou não dos candidatos na condição de cotistas – cujo teor seja genérico e impreciso, haja vista que, em tal hipótese, o ato administrativo ofende a exigência legal de motivação, a qual determina que os atos que decidam processos

(...)

(Recurso Especial nº 2.173.900/SP. Relator: Ministro Teodoro Silva Santos. Julgado em 19 dez. 2024.

Percebe-se, com a passagem, um problema recorrente na prática administrativa das comissões de heteroidentificação: a adoção de fundamentações genéricas, padronizadas e desprovidas de conteúdo analítico, que inviabilizam o controle do ato administrativo de forma eficaz. O STJ conecta motivação do ato administrativo com as garantias processuais, então, sem uma fundamentação clara, específica e individualizada, o candidato não consegue compreender as razões de sua eliminação, tampouco impugná-las. De certa forma, a ausência de motivação é uma violação ao contraditório e à ampla defesa.

Com efeito, a exigência de motivação circunstanciada institui que os atos decisórios abandonem definitivamente modelos genéricos e passem a incorporar um percurso lógico que conduz à conclusão da banca. Nessa continuidade, as comissões precisam elencar os elementos fenotípicos observados no caso concreto e a maneira pela qual tais elementos foram valorados à luz dos critérios previamente estabelecidos no edital, a ausência dessa explicitação transforma o ato administrativo em uma manifestação opaca, incompatível com o dever de motivação.

Considerando que o parecer emitido pela comissão produz efeitos jurídicos imediatos, notadamente a inclusão ou exclusão do candidato da política de cotas, não há dúvida de que se trata de verdadeiro ato administrativo, submetido, portanto, ao regime jurídico-administrativo e às exigências de validade que lhe são inerentes. Nessa toada, conforme Di Pietro (2026), os elementos constitutivos do ato administrativo são sujeito (competência), objeto, forma, motivo e finalidade.

No que concerne ao elemento sujeito, no direito administrativo ele deve ter capacidade e competência, a qual decorre de uma distribuição normativa previamente estabelecida, seja na Constituição, seja na legislação infraconstitucional ou em atos normativos secundários (Di Pietro, 2026). Quanto às comissões de heteroidentificação, a competência para a prática do ato - isto é, para a emissão do parecer conclusivo - encontra-se, em regra, definida no edital do certame ou em atos normativos internos, como resoluções institucionais.

Portanto, é competência administrativa vinculada, cuja inobservância compromete diretamente a validade do ato. Assim, se o parecer é elaborado ou subscrito por agente que não integra formalmente a comissão designada, principalmente quando há previsão expressa no edital ou em resolução quanto à composição do colegiado, tem-se vício de competência, apto a ensejar a nulidade do ato. No caso da Universidade Federal do Amapá, por exemplo, a Resolução nº 21 (Unifap, 2022) estabelece, em seu art. 14, a composição mínima da Comissão

de Heteroidentificação, prevendo a participação de docente, técnico-administrativo e representante de entidade vinculada ao coletivo de origem do candidato, o que demonstra que a própria conformação subjetiva do órgão colegiado é elemento de validade do ato praticado.

No que tange o objeto, definido por Di Pietro (2026) como o efeito jurídico imediato produzido pelo ato administrativo, verifica-se que, nos pareceres de heteroidentificação, esse elemento é materializado na decisão que reconhece ou não o enquadramento do candidato como beneficiário da política de cotas raciais. Têm-se um efeito jurídico direto, com a modificação da situação jurídica do candidato no certame, seja assegurando-lhe o direito de concorrer em lista específica, seja excluindo-o dessa condição. A pertinência desse elemento está em que o ato administrativo deve produzir efeitos juridicamente relevantes; assim, pareceres que não se perfazem em decisões claras, ou que se limitam a enunciados vagos, sem definição precisa de seus efeitos, comprometem o ato, na medida em que obscurecem seu conteúdo decisório.

Quanto à forma, respeitá-la não significa submeter a Administração a modelos rígidos, o que se espera, como regra, é a forma escrita, para salvaguardar que o ato administrativo seja documentado e localizável a qualquer tempo. Somente quando houver previsão normativa específica é que determinadas formalidades passam a ser juridicamente vinculantes (Di Pietro, 2026). Transpondo essa compreensão para o âmbito dos pareceres das comissões de heteroidentificação, a forma assume uma condição de controlabilidade, haja vista que são produzidos em contextos nos quais estão diretamente em jogo direitos subjetivos dos administrados.

Sendo assim, não obstante possa existir um modelo de parecer, é inexorável que o ato seja formalizado por escrito, de maneira clara e estruturada, contendo os elementos mínimos que permitam a compreensão de seu conteúdo decisório. A forma, aqui, não se esgota na existência material de um documento, envolve a organização racional da decisão, com identificação do candidato e do resultado (deferimento ou indeferimento).

No que concerne à finalidade, entendida como o resultado mediato que a Administração pretende alcançar com a prática do ato (Di Pietro, 2026), a análise dos pareceres de heteroidentificação tem uma dimensão teleológica vinculada à efetividade das políticas públicas de ação afirmativa. No caso, a finalidade dos atos praticados pelas comissões baseia-se na correta implementação da política de cotas raciais, garantindo que seus benefícios sejam direcionados a quem se enquadra, de fato, no grupo social discriminado.

Por fim, o elemento motivo, tal como sua exteriorização por meio da motivação, tem um papel de extrema relevância nos pareceres. O motivo guarda relação com os pressupostos de fato e de direito que fundamentam o ato administrativo, enquanto a motivação é a exposição

escrita desses pressupostos, permitindo o controle de sua legalidade (Di Pietro, 2026). Na heteroidentificação, o motivo se perfaz na avaliação das características fenotípicas do candidato, ao passo que o motivo de direito encontra-se nas normas que instituem e regulam a política de cotas e os procedimentos de verificação. A ausência de motivo, ou a indicação de motivo falso, invalida o ato administrativo; contudo, mesmo quando o motivo existe, sua não explicitação (a ausência de motivação) embaraça a possibilidade de controle do ato, violando princípios como o contraditório e a ampla defesa.

Nessa inteligência, filio-me à posição de Di Pietro (2026) no sentido de que a motivação é elemento indispensável, tanto em atos vinculados quanto discricionários, visto que é uma garantia para o administrado e para a própria Administração. Portanto, utilizar fórmulas genéricas, como a simples afirmação de que o candidato “não atende aos critérios do edital”, não satisfaz esse requisito, já que não permite verificar se os pressupostos de fato efetivamente existiram, nem possibilita o exercício adequado do direito de defesa. A tabela a seguir sintetiza os elementos apresentados, articulando o referencial teórico dos atos administrativos com sua incidência concreta nos pareceres das comissões de heteroidentificação:

Quadro 4 - Elementos do ato administrativo aplicados aos pareceres de heteroidentificação

Elemento do Ato Administrativo	Conceito	Aplicação aos Pareceres de Heteroidentificação	Riscos de Invalidade
Competência (Sujeito)	Poder jurídico atribuído ao agente ou órgão para a prática do ato. Não basta capacidade; exige-se competência definida normativamente.	A competência para emissão do parecer é da comissão regularmente instituída (via edital ou ato normativo). O parecer deve ser elaborado e subscrito por seus membros.	Parecer assinado por agente estranho à comissão ou em desconformidade com sua composição → vício de competência → nulidade.
Objeto (Conteúdo)	Efeito jurídico imediato produzido pelo ato (criação, modificação ou extinção de direitos).	Decisão que reconhece ou não o enquadramento do candidato como beneficiário das cotas raciais, impactando sua posição no certame.	Indeterminação do resultado ou ausência de clareza decisória → comprometimento da própria existência jurídica do ato.

Forma	Meio de exteriorização do ato. Regra: forma escrita, sem rigidez excessiva, salvo exigência normativa específica.	O parecer deve ser formalizado por escrito, com estrutura mínima (identificação, decisão e justificativa). Deve observar eventuais exigências do edital/regulamento.	Ausência de formalização adequada ou descumprimento de forma prevista → inviabiliza controle → vício de forma → nulidade.
Finalidade	Resultado mediato que a Administração pretende alcançar; interesse público que justifica o ato.	Garantir a correta implementação da política de cotas raciais, direcionando-a aos sujeitos socialmente destinatários da ação afirmativa.	Desvio de finalidade (uso de critérios arbitrários ou desconectados da realidade da discriminação racial) → invalidade do ato.
Motivo	Pressupostos de fato e de direito que fundamentam o ato.	Fato: características fenotípicas do candidato. Direito: normas de cotas e regras do edital.	Ausência de motivo ou motivo falso → nulidade do ato administrativo.
Motivação	Exposição escrita dos motivos; demonstração dos pressupostos que justificam o ato.	O parecer deve explicitar, de forma individualizada, os elementos fenotípicos observados e sua correlação com os critérios normativos.	Fundamentação genérica ou inexistente → violação ao contraditório e à ampla defesa → invalidade do ato.

Elaborado pelo autor (2026) com base na classificação de Di Pietro (2026).

Desta forma, aplicar a teoria dos atos administrativos aos pareceres das comissões de heteroidentificação traça que sua validade depende da observância de todos os elementos estruturantes do ato, não sendo suficiente a mera existência formal do procedimento. A heteroidentificação é um instrumento de concretização de políticas públicas sensíveis, e como tal deve adotar parâmetros estritos de juridicidade, para que fortaleça as ações afirmativas no âmbito institucional.

5.5 Dever ou Conveniência? O uso (ou não) do Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial do CNJ

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial, editado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) faz parte de um movimento institucional mais amplo de redefinição

epistemológica da atividade jurisdicional no Brasil. Ele não constrói só uma diretriz programática ou recomendação, é uma materialização de um esforço normativo de enfrentamento ao racismo estrutural no âmbito do Poder Judiciário, impondo à magistratura um dever hermenêutico qualificado. Desta forma, propõe-se julgar não só conforme a lei, mas tendo em vista as desigualdades raciais reproduzidas pelo próprio sistema jurídico.

Sob esse prisma, a observância do Protocolo não é facultativa, sua natureza jurídica advém da competência constitucional do CNJ para o controle da atuação administrativa e disciplinar do Judiciário (art. 103-B da Constituição). O Protocolo avança sobre campos concretos de incidência, como os procedimentos de heteroidentificação racial nas políticas de ação afirmativa. Conforme expressamente consignado:

Em se tratando da utilização do critério étnico-racial para o ingresso no ensino superior, o Supremo Tribunal Federal considerou plenamente aceitável, do ponto de vista constitucional, o emprego da heteroidentificação – após a autoidentificação do(a) candidato(a) – com base no fenótipo afrodescendente, e não por ascendência. (CNJ, 2024, p. 33).

Há o reconhecimento institucional, pelo próprio sistema de justiça, de que a heteroidentificação, feita sob o critério fenotípico, não apenas é constitucional, como é um instrumento legítimo de manutenção das políticas redistributivas raciais. Sendo assim, atua o protocolo como vetor de estabilização interpretativa, tentando reduzir margens de discricionariedade judicial que têm servido como brechas para a deslegitimação das ações afirmativas.

O magistrado que ignora o Protocolo, por resistência ideológica ou por apego a uma concepção formalista de igualdade, está reproduzindo um padrão de decisão que desconsidera as assimetrias raciais estruturais da sociedade brasileira, uma forma de cegueira institucional. A recalcitrância em aplicá-lo escancara uma disputa no interior do próprio campo jurídico. De um lado, uma racionalidade tradicional, situada na abstração e na pretensa universalidade da norma; de outro, uma racionalidade crítica, que propõe ao julgador a internalização de marcadores sociais como elementos constitutivos da decisão. Optando pela primeira, o juiz se distancia das diretrizes do CNJ e contribui para a perpetuação de um Judiciário que, sob o manto da imparcialidade, permanece estruturalmente seletivo.

Portanto, a utilização do Protocolo como baliza decisória não é uma questão de adesão voluntária ou sensibilidade pessoal do julgador, mas um imperativo jurídico. Ignorá-lo é uma forma de resistência institucional às tentativas de igualdade racial da jurisdição. De outro modo,

é a reafirmação, ainda que velada, de um modelo de justiça que insiste em não se reconhecer como parte do problema.

5.6 Antes e depois do olhar: controle preventivo e repressivo na heteroidentificação

Os procedimentos de heteroidentificação possuem natureza declaratória, regulatória e dissuasória no interior da política pública. Nessa direção, Módolo (2023) prevê um controle da fraude nos procedimentos em duas dimensões complementares, preventiva e repressiva, que atuarão em momentos distintos no ciclo de implementação da política de cotas. O chamado controle preventivo caracteriza-se por sua atuação *ex ante*, isto é, antes da consolidação da situação jurídica do candidato no interior do certame. É mecanismo que tenta impedir a própria consumação da fraude, sendo instrumento de verificação e dispositivo simbólico de desestímulo.

A existência das comissões de heteroidentificação, nessa toada, permite a aferição da compatibilidade entre autodeclaração e fenótipo, mas também produz um efeito antecipatório sobre o comportamento dos candidatos, na medida em que reduz a expectativa de êxito de declarações inverídicas. De certo modo, tem-se um mecanismo de regulação das condutas, antecipando o controle administrativo, a fim de reorganizar o campo de possibilidades, contribuindo para que as vagas afirmativas sejam, desde o início, ocupadas por seus destinatários legítimos.

Por outro lado, o controle repressivo atua em momento posterior, incidindo sobre situações já consolidadas, nas quais a fraude não foi identificada no momento inicial. Conforme destaca Módolo (2023), é um controle de atos administrativos já praticados, podendo conduzir à sua anulação ou revisão, diante da constatação de vícios decorrentes da validação indevida de autodeclarações raciais. Nesse caso, a heteroidentificação tem uma função corretiva, sendo acionada, em regra, a partir de denúncias ou indícios supervenientes, que ensejam a instauração de procedimentos administrativos específicos para apuração dos fatos. A atuação repressiva traz uma perspectiva de projeção para a trajetória do beneficiário, demonstrando o caráter contínuo da vigilância administrativa sobre a conformidade dos atos praticados.

Essas duas modalidades de controle permitem captar que a heteroidentificação integra um sistema mais amplo de governança da política pública, no qual prevenção e repressão se complementam. O controle preventivo busca evitar a ocorrência da fraude e o controle repressivo sustenta que eventuais falhas iniciais não se perpetuem, garantindo a correção do desvio e a restauração da finalidade da política. Nesse cenário, chamo atenção para a chamada

“carta consubstanciada”, experiência implementada na Universidade Federal de Minas Gerais. Conforme analisado por Jesus (2021), esse instrumento fundamenta-se na exigência de que candidatos autodeclarados negros ou indígenas apresentem uma justificativa escrita acerca de sua autodeclaração e de seu pertencimento étnico-racial. À primeira vista, é um mecanismo que se insere no campo do controle preventivo, na medida em que antecede a validação da candidatura.

Em uma perspectiva mais crítica, a carta consubstanciada carrega um componente reflexivo no processo de autodeclaração, trazendo uma prática discursiva de justificação. Quando se propõe que o candidato explicita os fundamentos de sua autopercepção racial, o procedimento traz um ônus argumentativo que pode, por um lado, desestimular fraudes oportunistas, mas, por outro, suscitar questionamentos quanto aos limites dessa exigência, sobretudo no que diz respeito à possível subjetivação excessiva de um critério que, como já debatido, se baseia em elementos fenotípicos no contexto brasileiro.

De maneira geral, não parece existir incompatibilidade entre a carta consubstanciada e o modelo de heteroidentificação adotado no Brasil, desde que seu conteúdo esteja estritamente vinculado ao critério fenotípico. Ou melhor, o instrumento pode ser considerado juridicamente adequado quando se restringe a exigir que o candidato explicita, de maneira objetiva, quais características físicas (cor da pele, textura do cabelo, traços faciais) justificam sua autodeclaração como pessoa negra (preta ou parda).

Nessa hipótese, a carta apenas antecipa o mesmo critério que será posteriormente avaliado pela comissão. Por isso, para que a carta consubstanciada se mantenha compatível com os fundamentos normativos e sociológicos da heteroidentificação, é preciso que se estabeleça, de forma clara e expressa, que os motivos da autodeclaração étnico-racial devem se basear exclusivamente no critério fenotípico.

Diante de tudo, é um fato que a heteroidentificação é um instrumento de controle antifraude (Módolo, 2023), sendo um dispositivo multifuncional, tanto de prevenção quanto de repressão de condutas indevidas. É necessário, contudo, equilibrar eficiência administrativa, segurança jurídica e fidelidade à finalidade da política pública, sem perder de vista os limites impostos pela própria estrutura social da discriminação racial no Brasil.

5.7 Identidade racial sob prescrição médica: os limites da dermatologização nos procedimentos de heteroidentificação

A utilização de instrumentos clínicos, como a chamada escala de Fitzpatrick, em processos de identificação racial no âmbito das políticas afirmativas suscita questionamentos relevantes de ordem epistemológica. É uma transferência indevida de uma ferramenta clínica, concebida no âmbito da dermatologia para avaliar a resposta da pele à radiação ultravioleta, para um domínio eminentemente sociológico da identificação racial em contextos de distribuição de direitos.

A escala de Fitzpatrick classifica fototipos cutâneos com base em parâmetros fisiológicos, como sensibilidade ao sol e propensão ao bronzeamento, não sendo, portanto, apta a capturar a dimensão relacional, histórica e social da raça. Reduzir o pertencimento racial a uma métrica dermatológica significa biologizar uma categoria que, no contexto brasileiro, é construída socialmente a partir de marcadores fenotípicos percebidos no espaço público. Tenta-se substituir a leitura social do corpo por uma leitura clínica da pele. Nesse sentido, é importante consignar a orientação da Sociedade Brasileira de Dermatologia (SBD):

Fruto de percepção pessoal do indivíduo, a declaração de raça e etnia para subsidiar laudo destinado ao sistema de cotas deve ser feita por um médico dermatologista apenas quando o profissional for nomeado assistente técnico para perícia, se necessário. Essa é a orientação da Sociedade Brasileira de Dermatologia (SBD) para os médicos da especialidade. (SBD, 2019).

É preciso considerar a posição institucional da SBD por duas razões. Primeiro, porque delimita o espaço legítimo de atuação médica, visto que a dermatologia não é, nem pode ser, instância de validação identitária racial, salvo em situações excepcionais de perícia judicial. Segundo, porque ressalta que a autodeclaração racial é expressão de uma vivência social do indivíduo e não um diagnóstico clínico passível de certificação técnica. Diferentemente do que supõem certas abordagens, as comissões de heteroidentificação não realizam análise documental; sua função é avaliação do fenótipo enquanto signo socialmente inteligível. O que se analisa não é a cor da pele em sentido estritamente biológico, mas a forma como determinados traços são lidos e significados em uma sociedade estruturalmente racializada.

A escala Fitzpatrick tem sido um elemento mobilizado nos litígios envolvendo heteroidentificação. Como exemplo, em demandas judiciais envolvendo a Universidade Federal do Amapá, verifica-se a juntada de laudos dermatológicos que fazem menção expressa à referida escala como suposto critério técnico de aferição racial (Procedimento Comum Cível nº 1022976-25.2023.4.01.3100, 1016463-07.2024.4.01.3100 e 1014682-47.2024.4.01.3100).

Ou seja, ela vem sendo instrumentalizada no contencioso judicial como uma espécie de “prova técnica” de pertencimento. Procura-se uma chancela “médica” para a identidade racial.

Reafirma-se, assim, que a leitura social do indivíduo - e não sua classificação dermatológica - deve permanecer como eixo estruturante dos procedimentos de heteroidentificação.

5.8 Uma lei para todos os olhares? A pretensão de uma lei geral de heteroidentificação

A institucionalização dos procedimentos de heteroidentificação racial no âmbito das políticas públicas de ações afirmativas é um dos temas mais sensíveis e complexos no ponto de vista constitucional, por sua natureza identitária e simbólica do critério racial, mas, sobretudo, por conta das dicotomias federativas envolvidas na tentativa de uniformização normativa desses procedimentos em âmbito nacional.

Tentar criar uma lei geral sobre comissões de heteroidentificação enfrenta obstáculos jurídicos consideráveis, especialmente quando se pretende impor, de forma homogênea, regras procedimentais a todos os entes federativos e às diversas instituições da administração pública direta e indireta. Isso porque os procedimentos de heteroidentificação, não obstante o reconhecimento como constitucionalmente válidos pelo Supremo Tribunal Federal, estão na seara da organização administrativa, matéria reservada à autonomia dos entes federados, de iniciativa normativa do chefe do Poder Executivo respectivo.

Há um Projeto de Lei n. 461/2020, de autoria do deputado Marcel van Hattem (Partido Novo), que propõe alterações na Lei n. 12.990/2014 (atualmente revogada pela lei n. 15.142/2025) e na Lei n. 12.711/2012 com o objetivo de vedar a realização de procedimentos de heteroidentificação racial nos concursos públicos e nos processos seletivos para ingresso em instituições federais de ensino. Atualmente, o projeto aguarda parecer do relator na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR).

Sob o prisma formal-constitucional, a proposição, apesar de ser apresentada como mera alteração legislativa de diplomas legais já existentes, quando tenta vedar a heteroidentificação interfere diretamente na forma como a Administração Pública estrutura seus mecanismos internos de implementação e fiscalização das políticas de cotas raciais. A definição de procedimentos administrativos, comissões avaliadoras, critérios de aferição e mecanismos de controle é matéria típica de organização administrativa, cuja iniciativa legislativa é reservada ao chefe do Poder Executivo, nos termos do § 1º, inciso II, alínea b, do artigo 61 da Constituição Federal, aplicado simetricamente também aos entes subnacionais:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores,

ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (Brasil, 1988).

O deputado pretende eliminar um instrumento administrativo já reconhecido como constitucional pela nossa Corte Constitucional, sendo assim o projeto interfere na autonomia administrativa dos entes federativos e das instituições públicas, como também invade a separação de poderes, tentando atribuir para o Legislativo uma competência que, constitucionalmente, não lhe pertence. O texto proposto não só restringe os procedimentos de heteroidentificação racial, mas os proíbe integralmente, tanto no âmbito do serviço público quanto no acesso às instituições federais de ensino. Nos termos do projeto:

Art. 1º. O art. 2º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º. Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público.
Parágrafo único. Fica vedada a realização de qualquer procedimento de heteroidentificação com o objetivo de identificação racial.”

Art. 2º. A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

“Art. 6º-A. Fica vedada a realização de qualquer procedimento de heteroidentificação com o objetivo de identificação racial nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.”

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. (Brasil, 2020).

Existe uma inconstitucionalidade formal na proposição, conforme sistematiza Martins (2025), a inconstitucionalidade formal distingue-se da inconstitucionalidade material pelo locus do vício normativo. Enquanto nesta o problema está no conteúdo da norma, naquela o defeito se encontra no processo de formação do ato normativo, isto é, na sua forma de produção. Segundo o autor, a inconstitucionalidade formal se apresenta de três formas: a) inconstitucionalidade formal orgânica, quando o órgão que editou a norma não detém competência constitucional para fazê-lo; b) inconstitucionalidade formal propriamente dita, quando há violação às regras do procedimento legislativo; c) inconstitucionalidade formal por

violação a pressupostos objetivos do ato normativo, quando são desrespeitados requisitos formais indispensáveis à validade da norma.

No caso do PL n. 461/2020, o vício identificado enquadra-se predominantemente como inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que o Poder Legislativo federal, por iniciativa parlamentar, disciplina matéria cuja regulamentação extrapola sua esfera de competência constitucional. Para compreender esse ponto, é necessário explanar, ainda que brevemente, o sistema constitucional de repartição de competências legislativas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece diferentes espécies de competência normativa, entre as quais se destacam: 1) a competência exclusiva, exercida por um ente federativo de forma indelegável; 2) a competência privativa, atribuída a determinado ente, mas passível de delegação mediante lei complementar; 3) a competência concorrente, na qual a União edita normas gerais e os estados e o Distrito Federal exercem competência suplementar.

No plano federal, a União detém competência privativa para legislar sobre determinadas matérias de interesse nacional, todavia, essa competência não é ilimitada nem autoriza a União (e muito menos parlamentares individualmente considerados) a interferir diretamente na organização administrativa interna dos demais entes federativos ou de instituições dotadas de autonomia constitucionalmente assegurada, como é o caso das universidades federais.

A norma proposta pretende impor, por via legislativa, uma limitação rígida à atuação administrativa, invadindo a esfera de competência do Poder Executivo, responsável pela regulamentação e execução das políticas públicas, bem como pela definição de seus instrumentos administrativos.

Nesse ponto, a inconstitucionalidade formal do projeto aproxima-se da lógica adotada pelo Supremo Tribunal Federal em precedentes como a ADI 1.182 (Brasil, 2006), onde se firmou o entendimento de que normas que interfiram na estrutura e no funcionamento da administração pública, quando editadas por órgão incompetente ou por iniciativa inadequada, violam o modelo constitucional de repartição de poderes.

Não há uma tentativa de aperfeiçoamento procedimental, tampouco uma preocupação com garantias processuais ou com o contraditório administrativo. O núcleo normativo do projeto é a supressão absoluta de um instrumento essencial à efetividade das políticas de cotas raciais. A questão se torna ainda mais problemática quando se analisa a justificativa apresentada pelo próprio autor, cuja retórica denota uma concepção profundamente hostil às ações afirmativas. Afirma o projeto, de forma literal, que:

Pessoas que se declararam negras, para fazer jus às vagas reservadas a candidatos negros, têm sido obrigadas a passar por uma comissão de heteroidentificação racial

na qual são avaliadas características como a cor da pele (melanoderma, feoderma ou leucoderma), o tipo de nariz (curto, largo ou chato), além de lábios grossos, mucosas roxas, dentes muitos alvos e oblíquos, crânio dolicocefálico, tipo de maxilar, cabelo crespo ou encarapinhado, pouca barba e arcos zigomáticos proeminentes. (Brasil, 2020).

A descrição acima, além de caricatural e descontextualizada, busca produzir um efeito de choque moral, associando os procedimentos de heteroidentificação a práticas pseudocientíficas biologizantes, deliberadamente ignorando os protocolos administrativos atualmente adotados, bem como o caráter fenotípico-social e não biológico da avaliação racial. O autor prossegue afirmando que:

O procedimento de heteroidentificação racial reforça justamente aquilo que a lei dizia pretender eliminar: o preconceito racial. Submeter alguém a um exame para provar que é negro é humilhante, vexatório e imoral, além de violar o princípio constitucional fundamental da Dignidade da Pessoa Humana (...). Tal procedimento se assemelha às Leis raciais de Nuremberg da Alemanha nazista de triste e desprezível memória (Brasil, 2020).

A analogia estabelecida com as leis de Nuremberg é anacrônica, historicamente equivocada, eticamente irresponsável e juridicamente abusiva. Equiparar os procedimentos de heteroidentificação a instrumentos normativos de perseguição racial genocida expõe uma inversão retórica típica de discursos que negam a existência do racismo e transformam justiça redistributiva em supostas práticas de opressão. É um argumento que aposta na banalização do mal histórico, instrumentalizando a memória do nazismo para deslegitimar ações afirmativas em um país marcado por mais de três séculos de escravidão, sem jamais ter promovido políticas estruturais efetivas de integração racial no período pós-abolição. O texto avança ainda mais:

As decisões das comissões de verificação da autodeclaração racial são baseadas em regras subjetivas e ideológicas

(...)

É preciso deixar para trás a narrativa da existência de personagens opressores e oprimidos e encarar a realidade de que cada indivíduo é protagonista da sua própria história (Brasil, 2020).

Observa-se a reprodução de um discurso anticientífico, que associa qualquer atuação estatal voltada à correção de desigualdades a uma suposta “ideologia”, ao mesmo tempo em que nada menciona sobre o fato de que nenhuma política pública é neutra e de que a própria defesa de uma igualdade meramente formal é uma opção ideológica específica, funcional à preservação de privilégios. A justificativa culmina na afirmação de que seria necessário proibir os chamados “tribunais raciais”, invocando, inclusive, pensamento liberal norte-americano para

amparar a ideia teratológica de que políticas coletivas seriam responsáveis por fomentar uma “mentalidade vitimista”.

Enxerga-se uma proposição que tem muito a dizer sobre a atuação política do parlamentar, profundamente arraigada por uma resistência ressentida à presença de políticas públicas de ação afirmativa no espaço institucional do Estado. Um ressentimento exteriorizado na recusa da chamada “discriminação positiva”, conceito que ainda enfrenta forte rejeição por setores políticos que insistem em uma leitura estritamente formal da igualdade. A crítica às ações afirmativas, nesse aspecto, costuma ser formulada com influência da universalidade abstrata.

Essa postura legislativa carrega muito do mito da democracia racial, com a miragem dissociativa de uma sociedade racialmente harmoniosa, na qual todos os indivíduos partiriam de condições equivalentes de competição social. Como já visto, é uma narrativa amplamente criticada pelas Ciências Sociais (Munanga, 2004; Nascimento, 2016; Jesus, 2011; Costa, 2002), já que se acredita na falsa ideia de que o reconhecimento de desigualdades raciais seria, em si, um fator de divisão social, e não uma resposta institucional a desigualdades estruturais produzidas.

Nesse sentido, a vedação da heteroidentificação não promove igualdade; ao contrário, naturaliza privilégios, permitindo que sujeitos que não são beneficiários se apropriem indevidamente de políticas pensadas para grupos específicos. Há, igualmente, neste projeto, uma inconstitucionalidade material em perspectiva antidiscriminatória, visto que a proposta afronta o princípio da igualdade material.

Essa constatação remete à necessidade de uma virada humanística no Direito Constitucional, especialmente no campo do direito antidiscriminatório. Não é suficiente reconhecer abstratamente a igualdade como valor constitucional; é indispensável compreender como os direitos fundamentais irradiam seus efeitos sobre o tecido organizativo da sociedade, transformando realidades atravessadas por assimetrias profundas de poder.

Durante muito tempo, a dogmática constitucional concentrou-se na concepção clássica de eficácia vertical dos direitos fundamentais, entendendo-os como limites impostos ao Estado em defesa das liberdades individuais. Essa perspectiva, herdeira do constitucionalismo liberal, parte da ideia de um Estado potencialmente opressor e de indivíduos que necessitam de proteção contra intervenções indevidas do poder público.

Todavia, erige Hesse (1991) que a liberdade e a igualdade não são ameaçadas exclusivamente pelo Estado. Relações sociais complexas, com poderes econômicos, simbólicos e institucionais difusos, produzem formas de dominação e exclusão tão ou mais intensas do que

aquelas exercidas pelo aparato estatal. Nesse cenário, a compreensão dos direitos fundamentais precisa ultrapassar o paradigma estritamente vertical.

Tratar todos os indivíduos como se partissem do mesmo ponto de partida significa, na prática, reproduzir desigualdades históricas e legitimar exclusões. Rejeitar a heteroidentificação expressa um apego abrutalhado a narrativas liberais-formalistas. Deste modo, a proposição do deputado se choca com os fundamentos de um constitucionalismo emancipatório e com a própria função transformadora dos direitos fundamentais.

Em minhas pesquisas, encontrei também o Projeto de Lei nº 3.317/2021 (Brasil, 2021), de autoria das Deputadas Marília Arraes (PT/PE) e Benedita da Silva (PT/RJ), que propõe alterar o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) para instituir, no âmbito da administração pública direta e indireta federal, estadual, distrital e municipal, a obrigatoriedade de constituição de comissões de heteroidentificação.

De igual modo, abrange-se concursos públicos, processos seletivos para ingresso em cursos de graduação e pós-graduação e quaisquer seleções que prevejam reserva de vagas para candidatos pretos e pardos, remetendo a regulamentação específica a normas infralegais. Apesar de seu objetivo nobre, o projeto tem um problema semelhante ao do PL n. 461/2020, no que tange a imposição de uma obrigação administrativa a todos os entes federativos.

Desconsidera-se a autonomia administrativa assegurada constitucionalmente aos estados, municípios e ao Distrito Federal, bem como a competência privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo em matérias que tratem da estrutura e do funcionamento da administração pública. Assim, ainda que a finalidade material do projeto esteja alinhada à promoção da igualdade racial, sua forma legislativa apresenta vício de iniciativa, tendo potencial inconstitucionalidade formal.

Diante desse cenário, salienta-se a dificuldade jurídica (senão a impossibilidade) de se criar uma lei geral nacional que discipline de maneira uniforme os procedimentos de heteroidentificação racial em concursos públicos e processos seletivos, abrangendo indistintamente todos os entes federativos. Isso não significa, contudo, que tais procedimentos careçam de regulamentação ou que sua adoção seja juridicamente insegura.

A solução juridicamente mais adequada é a própria regulamentação interna desses procedimentos por cada ente federativo ou instituição pública, mediante atos normativos próprios, como decretos, resoluções ou portarias, conforme o caso. No âmbito das universidades federais, por exemplo, a edição de portaria ou resolução parece ser o instrumento normativo adequado, legítimo e compatível com a autonomia universitária assegurada pelo artigo 207 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Essa via normativa preserva a autonomia administrativa e

assegura a efetividade da política de cotas raciais, sem procurar a via da uniformização legislativa nacional de procedimentos administrativos que, por sua natureza, demandam adaptação às realidades institucionais locais.

5.9 Adequação dos procedimentos de heteroidentificação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

Também é preciso pensar em um diálogo entre os procedimentos de heteroidentificação com o regime jurídico de proteção de dados pessoais instituído pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), haja vista que eles envolvem o tratamento de dados sensíveis relacionados à origem racial ou étnica do candidato. Nesse relevo, trarei alguns exemplos de aplicabilidade das diretrizes estabelecidas pelo art. 6º da LGPD (Brasil, 2018), onde os princípios são parâmetros de conformidade (compliance) para a Administração Pública.

O primeiro deles, o princípio da finalidade (inciso I do art. 6º, LGPD), chancela que o tratamento de dados seja realizado para propósitos legítimos, específicos e informados ao titular. Ou seja, os dados coletados devem ser utilizados exclusivamente para a validação da autodeclaração racial, sendo vedada sua utilização para finalidades diversas ou indeterminadas. Ressalva-se, contudo, a possibilidade de utilização de dados anonimizados para fins de pesquisa, desde que preservada a identidade dos titulares, conforme dispõe o inciso IV do art. 7º:

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

(...)

IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais; (Brasil, 2018).

O princípio da adequação (inciso II do art. 6º, LGPD), por sua vez, substancia essa premissa, demandando compatibilidade entre o tratamento de dados e a finalidade informada. Assim, os procedimentos de heteroidentificação devem se restringir à coleta de informações estritamente pertinentes ao julgamento fenotípico, evitando a incorporação de elementos que não dialoguem com esse objetivo.

Correlato a isso, o princípio da necessidade (inciso III do art. 6º, LGPD), requer uma contenção ativa na coleta de dados. Significa que a Administração deve evitar o excesso informacional, abstendo-se de exigir documentos ou registros irrelevantes, como históricos familiares detalhados ou documentos que não guardem relação com a avaliação fenotípica. Isso

impede que a heteroidentificação se transforme em um mecanismo invasivo ou desproporcional.

O princípio da transparência (inciso IV do art. 6º, LGPD) tem maior incidência nos editais que disciplinam os certames. O instrumento convocatório precisa informar: 1) quais dados serão coletados; 2) a finalidade do tratamento; 3) o prazo de retenção; e 4) os direitos do titular dos dados. Já os princípios da segurança e da prevenção (incisos VII e VIII do art. 6º, LGPD) remetem a necessidade de adoção de medidas técnicas e administrativas para proteger os dados pessoais contra acessos não autorizados e situações acidentais ou ilícitas. Isso inclui, por exemplo, o controle rigoroso de acesso às informações, utilização de mecanismos de criptografia ou armazenamento seguro, e manutenção de registros de acesso (logs), permitindo rastrear quem manipulou os dados e em que contexto.

No que se refere à base legal para o tratamento desses dados, no âmbito da Administração Pública - como no caso da Universidade Federal do Amapá - não parece ser o melhor caminho utilizar o consentimento como fundamento jurídico. A heteroidentificação é um instrumento de concretização de política pública redistributiva, o que faz mudar o eixo de legitimação do tratamento de dados. As bases legais mais adequadas encontram-se nos arts. 7º, II, e 11, II, “a” e “b” da LGPD:

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

(...)

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

(...)

Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas;

II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para:

a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos; (Brasil, 2018).

Exigir consentimento, nesse cenário, é juridicamente inadequado e pode gerar distorções, como a falsa ideia de que o candidato poderia se opor ao tratamento de dados indispensáveis à própria política pública da qual pretende se beneficiar. Trazendo outra questão

importante, instrumentos como o *privacy by design* e *privacy by default*, são conceitos que tem se tornado paradigmas de organização do poder informacional. Conforme destacado por Teixeira:

Observe-se que o legislador (art. 46, § 2º) expressa a necessidade de medidas de segurança desde a concepção do produto ou do serviço. São os chamados *privacy by design* (privacidade desde a concepção) e o *privacy by default* (privacidade por padrão), os quais já existem há muito tempo, mas que são trazidos pela lei para direcionar o agente de tratamento quando for criar um produto ou oferecer o serviço. (Teixeira, 2021, p. 94).

Essas categorias mostram que a proteção de dados deixa de ser reativa (corretiva) e passa a ser estrutural (constitutiva). O *privacy by design* é um princípio de antecipação normativa. Ele estabelece que a proteção de dados seja incorporada já no momento de concepção do procedimento e não após sua implementação (Teixeira e Guerreiro, 2022). Isto é, não basta “proteger” os dados depois de coletados, é preciso desenhar o próprio procedimento de modo a reduzir, desde a origem, os riscos inerentes ao tratamento de dados sensíveis.

No *privacy by default* institui-se que, entre diferentes possibilidades de configuração de um sistema ou procedimento, deve-se adotar, como padrão, aquela que maximiza a proteção de dados e minimiza a exposição do titular (Teixeira e Guerreiro, 2022). Em termos mais diretos, a proteção tem que ser o estado inicial do sistema. A partir dessa moldura teórica, sintetiza-se uma proposta de implementação do *privacy by design/default* aos procedimentos de heteroidentificação:

Quadro 5 - Modelagem Procedimental da Heteroidentificação em consonância com o Privacy by Design/Default

Fase do Procedimento	Medidas de aplicação do Privacy by Design/Default	Princípios LGPD Incorporados	Sentido Teórico (Proteção Estrutural)
1. Inscrição	Edital com cláusula de privacidade e aviso específico desde a origem	Transparência e finalidade	O procedimento já nasce delimitado informacionalmente
2. Coleta de dados	Restrição aos dados essenciais; previsão prévia sobre uso de imagem e prazo de guarda	Necessidade e adequação	Redução do poder de captura de dados sensíveis
3. Sessão de heteroidentificação	Gravação justificada	Necessidade, finalidade e segurança	Minimização da exposição corporal e imagética

4. Registro da decisão	Pareceres objetivos, sem abertura para excessos descritivos	Necessidade e adequação	Contenção discursiva sobre o corpo racializado
5. Armazenamento	Separação entre dados sensíveis e administrativos; controle de acesso e logs	Segurança e prevenção	Limitação da circulação e do acesso aos dados
6. Descarte	Eliminação programada após o trânsito administrativo	Necessidade e responsabilização	Evita a perpetuação do controle sobre os dados

Elaborado pelo autor (2026).

O conteúdo debatido nesta seção não tem a pretensão de esgotar a complexidade inerente à articulação entre procedimentos de heteroidentificação e o regime da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, há aqui uma incursão analítica de certo modo delimitada, cujo objetivo é oferecer um primeiro esforço de sistematização acerca de como tais procedimentos podem ser conformados às exigências da proteção de dados pessoais, no que tange ao tratamento de dados sensíveis.

As questões apresentadas são proposições operacionais de adequação. Nesse sentido, é mais do que importante que outros pesquisadores avancem sobre essas bases, seja para aprofundar criticamente os limites aqui apontados, ou para propor novas soluções institucionais, incorporar outras variáveis analíticas ou explorar dimensões ainda não enfrentadas, como os impactos tecnológicos, os riscos algorítmicos ou as interfaces com a governança digital no setor público.

O meu intento não é trazer respostas definitivas, mas provocar o debate, colocando a heteroidentificação no cruzamento entre proteção de dados, políticas públicas e justiça racial. A consolidação de procedimentos legítimos, eficazes e juridicamente robustos dependerá, em grande medida, desse esforço contínuo de construção coletiva no campo acadêmico e institucional.

6 QUEM QUER (PODE) SER NEGRO NA UNIFAP? A POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS EM DISPUTA JUDICIAL

6.1 Entendendo as categorias de cotas e percentuais utilizados

Ser negro, antes de tudo, é uma experiência histórico-social, sacramentada por disputas antropológicas de significações e inquietações. No Brasil, essa definição galga uma memória escravocrata não superada, cujo presente encontra uma desigualdade racial institucionalizada. É nesse terreno instável que encontramos o âmago da controvérsia em torno das comissões de heteroidentificação, em espaços institucionais criados para enfrentar a opacidade racial produzida.

Essa disputa judicial, na verdade, é uma luta simbólica pela definição da verdade racial no espaço público. Afinal, quem pode dizer o que é ser negro? A instituição, que faz a política pública a partir de critérios coletivos e finalísticos? O indivíduo, cuja identidade é baseada em experiências singulares, mas também por estruturas sociais? Ou o juiz, que, a partir de sua própria visão de mundo, reorienta os contornos da política afirmativa quando decide casos concretos?

Por intermédio desses questionamentos que pensei no título deste capítulo, “Quem quer (pode) ser negro na UNIFAP?”, que parafraseia a provocação trazida por Rodrigo Ednilson de Jesus (2021) na obra “Quem quer (pode) ser negro no Brasil?”. Ele analisou os conflitos em torno das comissões de heteroidentificação da Universidade Federal de Minas Gerais, mostrando os dilemas da subjetivação da identidade racial e os riscos de uma leitura excessivamente individualizada da negritude em contextos institucionais.

Este capítulo, assim, busca compreender como diferentes varas federais têm decidido sobre um mesmo objeto, as decisões das comissões de heteroidentificação, e de que modo essas disparidades interpretativas produzem efeitos concretos sobre a eficácia, a legitimidade e a sustentabilidade da política de cotas raciais na UNIFAP.

A Universidade Federal do Amapá, localizada na região Norte do Brasil, em meio à Floresta Amazônica, tem uma missão estratégica na democratização do ensino superior em um território estruturado por intensas desigualdades sociais, isolamento geográfico e expressiva presença de comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas. Nesse contexto, a implementação de políticas de ações afirmativas mais sensíveis à realidade é uma medida de equidade e justiça distributiva.

A Resolução nº 21/2022 (Unifap, 2022) da UNIFAP reformulou a sistemática de reserva de vagas na instituição com base em um diagnóstico aprofundado do perfil socioeconômico e étnico-racial da população amapaense. A elaboração dessa norma considerou os dados atualizados do Censo Demográfico de 2022, bem como as classificações constantes no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, alinhando os critérios de inclusão adotados e as especificidades regionais.

O estado do Amapá apresenta uma composição populacional majoritariamente formada por pessoas negras (pretas e pardas) e indígenas, além de ostentar elevados índices de vulnerabilidade social, com especial atenção aos indicadores de renda, educação e acesso a serviços públicos. A renda domiciliar per capita da maioria da população amapaense permanece abaixo da média nacional, agravada por desafios logísticos e estruturais decorrentes do isolamento geográfico (IBGE, 2010 e 2022).

Ficou estabelecido dois tipos principais de reserva de vagas na resolução: cotas numéricas e cotas supranuméricas. As cotas numéricas têm um percentual fixo sobre o total de vagas ofertadas por curso, sendo destinadas a candidatos que se enquadrem nos critérios definidos no edital, tais como renda, pertencimento étnico-racial, egressos de escola pública, entre outros. Elas contabilizadas dentro do número total ofertado em cada processo seletivo:

Quadro 6 - Cotas numéricas de acordo com a Resolução n. 21/2022 - UNIFAP

Proporção de vagas	75% das vagas totais de cada curso são reservadas para candidatos que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas.
Divisão Socioeconômica	60% das vagas numéricas são destinadas a candidatos cuja renda familiar per capita seja de até 1 salário mínimo. 40% das vagas são destinadas a candidatos com renda familiar per capita superior a 1 salário mínimo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Por sua vez, as cotas supranuméricas são vagas adicionais, criadas para atender grupos sociais com características e necessidades específicas, como quilombolas, indígenas, pessoas trans, pessoas com deficiência, entre outros. Essas vagas não impactam o total originalmente previsto para os cursos e são consideradas um acréscimo da oferta regular. No âmbito da pós-graduação, a divisão entre numéricas e supranuméricas também é adotada:

Quadro 7 - Cotas supranuméricas de acordo com a Resolução n. 21/2022 - UNIFAP

Proporção de vagas	São reservadas 5 vagas adicionais para cada curso, divididas igualmente entre diferentes grupos.
--------------------	--

Divisão Socioeconômica	São destinadas a candidatas indígenas, quilombolas, pessoas trans (transexuais, transgêneros e travestis), população do campo (como agricultores e pescadores) e migrantes internacionais, como refugiados. Cada um desses coletivos tem direito a 1 vaga dentro desses 5 adicionais, desde que os candidatos tenham cursado o Ensino Médio em escolas públicas.
------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Quadro 8 - Vagas para a Pós-graduação de acordo com a Resolução n. 21/2022 - UNIFAP

Vagas numéricas	25% das vagas de cada curso ou programa de pós-graduação são reservadas para negros (pretos e pardos), indígenas e PcD, incluindo pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA).
Vagas supranuméricas	Cada curso ou programa deve oferecer no mínimo 2 vagas supranuméricas para os mesmos grupos atendidos na graduação (indígenas, quilombolas, pessoas trans, população do campo e migrantes internacionais).

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A leitura da resolução permite desfazer um equívoco recorrente difundido entre parte do corpo discente e mesmo em debates públicos informais, segundo o qual a política institucional de ações afirmativas da universidade teria instituído uma reserva de vagas para negros de forma direta e exclusiva. Isso não procede. Ela é uma subcota inserida em um raciocínio normativo mais amplo, com múltiplos filtros e critérios cumulativos.

Quanto às cotas numéricas na graduação, a primeira clivagem é de natureza educacional, reservando 75% das vagas totais de cada curso para candidatos que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas. Apenas dentro desse universo restrito é que se criam novas subdivisões. Uma segunda clivagem é socioeconômica, estabelecendo que 60% dessas vagas sejam destinadas a candidatos com renda familiar per capita de até um salário mínimo, enquanto 40% se destinam àqueles com renda superior a esse patamar. Somente após esses dois filtros iniciais, escola pública e renda, é que são feitos os recortes étnico-raciais.

Destarte, a reserva para negros não é a regra geral da política, mas uma subcota da subcota, condicionada previamente ao pertencimento à escola pública e, em grande parte dos casos, à comprovação de vulnerabilidade econômica. Então o critério racial não ocupa posição autônoma na política de ações afirmativas da UNIFAP, ele está subordinado a uma construção que privilegia o marcador socioeconômico.

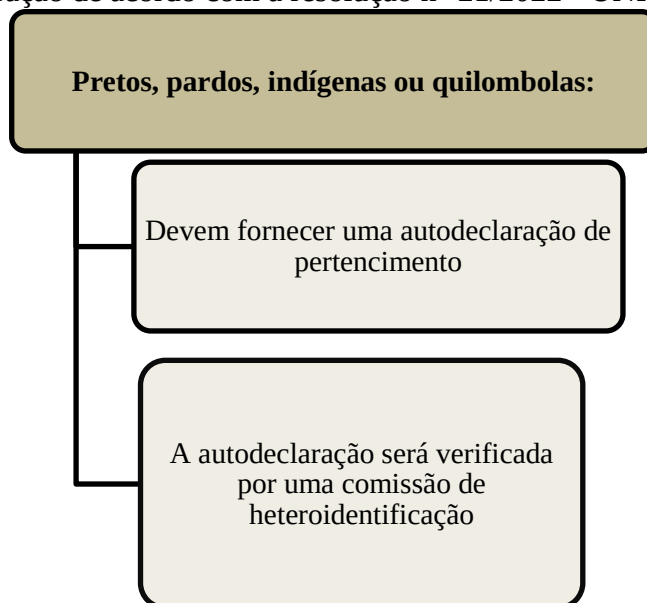
Esse desenho institucional é algo presente também no âmbito nacional, o que refletiu na promulgação da Lei nº 12.711/2012. Como aduz Jesus (2021), o processo de construção das políticas de cotas no ensino superior brasileiro foi mudando o eixo central da discussão racial

para o plano socioeconômico. Segundo o autor, o destaque à dimensão da renda nos debates públicos ao longo da década de 2000 produziu um “consenso relativo” em torno da precariedade da escola pública como principal problema a ser enfrentado, fazendo com que a questão racial perdesse força na definição final da política.

Dando prosseguimento, no ato da inscrição, o candidato deve optar pela modalidade de cota que deseja concorrer, observando atentamente os critérios estabelecidos nos editais de seleção. Após a divulgação do resultado preliminar, os classificados para as vagas destinadas a pessoas negras (pretas e pardas) ou indígenas são convocados para procedimento de verificação fenotípica, realizado por comissões de heteroidentificação.

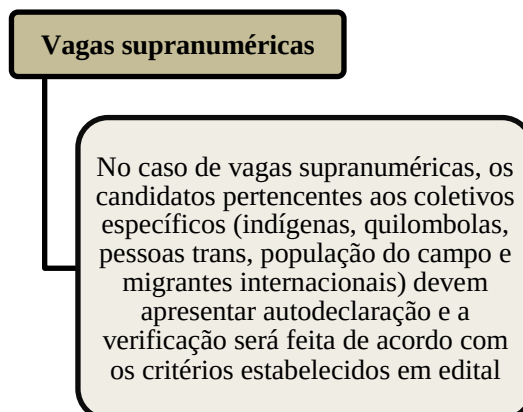
Essas comissões, instituídas conforme a Resolução nº 21/2022 (Unifap, 2022), analisam características fenotípicas visíveis dos candidatos, como cor da pele, textura e tipo de cabelo, formato dos lábios e do nariz, entre outros traços. A autodeclaração, ainda que necessária, não é suficiente por si só, devendo ser corroborada pela análise visual realizada pela banca. Para melhor compreensão da sistemática, foram elaborados quadros explicativos e fluxogramas que detalham:

Figura 3 - Autodeclaração de acordo com a resolução nº 21/2022 - UNIFAP



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Figura 4 - Autodeclaração vagas supranuméricas de acordo com a resolução nº 21/2022 - UNIFAP



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

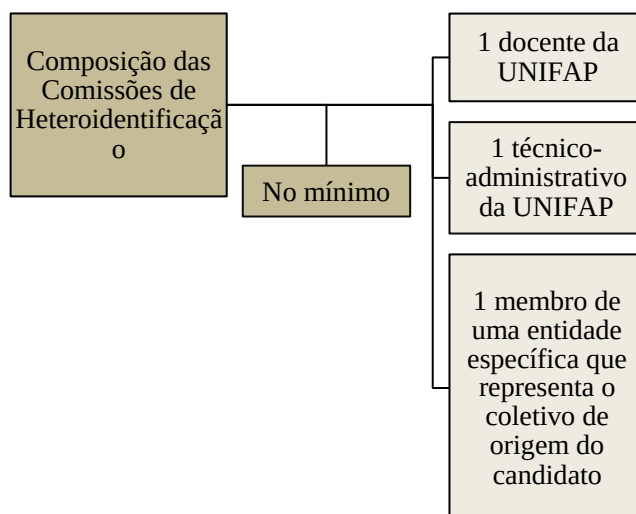
Importante destacar que qualquer pessoa pode se inscrever na modalidade de cota a qual se julgue pertencente, mas a efetivação do direito está condicionada à comprovação do atendimento aos critérios exigidos. A atuação das bancas de heteroidentificação, nesse contexto, resguarda a finalidade das ações afirmativas, impedindo fraudes e garantindo que os benefícios das cotas sejam direcionados a quem efetivamente se enquadra nos grupos discriminados.

6.2 Quem define quem é quem? Comissões de Heteroidentificação e regulação da identidade racial na UNIFAP

A existência das comissões de heteroidentificação na UNIFAP encontra respaldo também na Resolução nº 21, de 2022 (Unifap, 2022), no Capítulo VI, que trata da reserva de vagas no âmbito da graduação e da pós-graduação. O artigo 14 desse normativo determina que, aos candidatos negros (pretos e pardos) e indígenas que pleiteiem vagas nos cursos da instituição pela categoria de cotas numéricas, será exigida a apresentação de Autodeclaração de Pertencimento Identitário, na qual deverá ser ratificada por Comissão de Heteroidentificação.

O parágrafo único do mesmo artigo dispõe que tal comissão será instituída por intermédio de portaria do reitor e deverá contar, no mínimo, com um docente e um técnico-administrativo da UNIFAP, além de um membro de entidade representativa do coletivo de origem do candidato:

Figura 5 -Membros das Comissões de Heteroidentificação de acordo com a resolução nº 21/2022 - UNIFAP



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

No entanto, observa-se que a norma se limita a instituir a composição mínima da comissão, sem oferecer um regramento interno detalhado acerca dos procedimentos operacionais a serem seguidos. Na prática, os procedimentos específicos adotados pelas comissões de heteroidentificação da instituição costumam ser delineados nos editais dos processos seletivos para ingresso, os quais funcionam como instrumentos reguladores temporários da atuação das comissões. Essa ausência de regulamentação abrangente pode gerar insegurança jurídica e operacional diante do crescimento das judicializações envolvendo decisões dessas comissões.

O edital do Processo Seletivo 2025 (Unifap, 2025), por exemplo, dispõe no item 8.1, que a UNIFAP institui comissões compostas por membros que, obrigatoriamente, devem ter participado de curso de formação sobre a promoção da igualdade racial e o enfrentamento ao racismo, sendo permitido pessoas externas à instituição que atuem na defesa dos direitos étnico-raciais. Isso traz um caráter técnico e diversificado. Elas são organizadas segundo a natureza da autodeclaração dos candidatos, dividindo-se em três categorias distintas: 1) Comissão de Heteroidentificação para pessoas negras (pretas e pardas); 2) Comissão de Verificação da Autodeclaração Indígena; 3) Comissão de Verificação da Autodeclaração Quilombola. Cada uma delas é composta por cinco membros, com respeito à diversidade dos integrantes. Tal requisito é uma ampliação em relação ao previsto na Resolução n. 21/2022 (Unifap, 2022), que exige o mínimo de três membros. O edital também prevê a existência de comissões recursais compostas por no mínimo três membros distintos dos que atuaram na etapa inicial, igualmente submetidos ao critério de diversidade.

O processo de heteroidentificação ocorre de forma presencial, em momento convocado para habilitação e o candidato deve apresentar, além de sua presença física, a autodeclaração étnico-racial assinada, em modelo padronizado fornecido pela instituição. A análise realizada baseia-se exclusivamente em características fenotípicas que possibilitam o reconhecimento social do indivíduo. Conforme o edital, são desconsiderados documentos que atestem ancestralidade, pareceres de outras instituições, registros civis, prontuários médicos, ou laudos técnicos. Ou seja, o entendimento é que o critério racial, no contexto das ações afirmativas, deve ser interpretado à luz da experiência social e da percepção racializada do indivíduo no meio em que vive. Nesse sentido:

[...]

8.7.1 O fenótipo social da pessoa negra de cor preta ou da pessoa negra de cor parda é entendido como o conjunto de características físicas do indivíduo que, combinadas ou não, permitam que o(a) candidato(a) seja socialmente reconhecido(a) como sendo uma pessoa negra, tais como: a cor da pele, a textura do cabelo e os aspectos faciais.

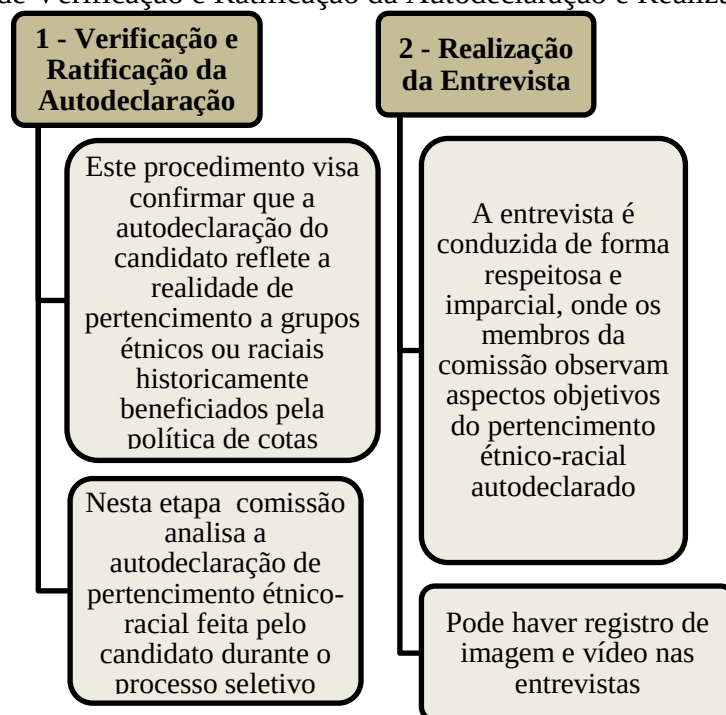
8.7.2 As características fenotípicas descritas são as que possibilitam, nas relações sociais, o reconhecimento do indivíduo como negro, deixando-o vulnerável a discriminações, ofensas, agressões e a perdas de oportunidades sociais e/ou profissionais e especificadamente consideradas racismo na sociedade.

8.7.3 Não serão levados em consideração na análise da Comissão de Heteroidentificação e da Comissão Recursal a ascendência do candidato, pareceres e decisões de comissões recursais para ingresso em cursos de graduação/pós-graduação e ingresso no serviço público (exceto na UNIFAP), prontuários e pareceres do Departamento de Polícia Técnico Científico, registro de nascimento, laudo médico dermatológico (escala de Fitzpatrick e outros). (Unifap, 2025).

O procedimento de heteroidentificação é filmado, sendo o registro audiovisual utilizado exclusivamente para subsidiar eventuais recursos. A recusa da filmagem resulta na eliminação do processo seletivo, salvo nos casos em que a instituição considere justificada a objeção quanto ao uso de imagem. De igual modo, o não comparecimento em data, horário e local previamente designados implica a exclusão do certame, nos termos do edital. A homologação da vaga pelo Departamento de Registro e Controle Acadêmico (DERCA) está condicionada à validação da autodeclaração pela respectiva comissão, sendo o resultado publicado formalmente.

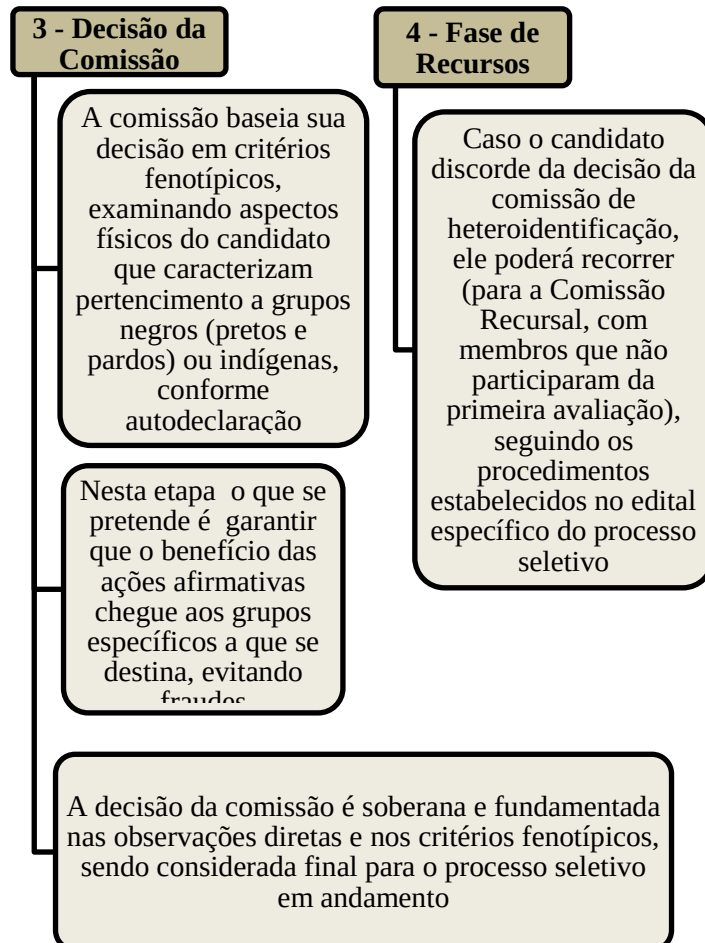
Como se observa, os editais de seleção da UNIFAP têm regulamentado de forma mais detalhada os procedimentos de heteroidentificação, preenchendo as lacunas deixadas pela normativa geral prevista na Resolução nº 21/2022. Embora esta estabeleça a existência e a composição mínima das comissões, os editais detalham os critérios de atuação, os requisitos de qualificação dos membros e os parâmetros técnicos do julgamento. Abaixo, sintetiza-se os procedimentos adotados pelas comissões da UNIFAP:

Figura 6 - Etapas de Verificação e Ratificação da Autodeclaração e Realização da Entrevista



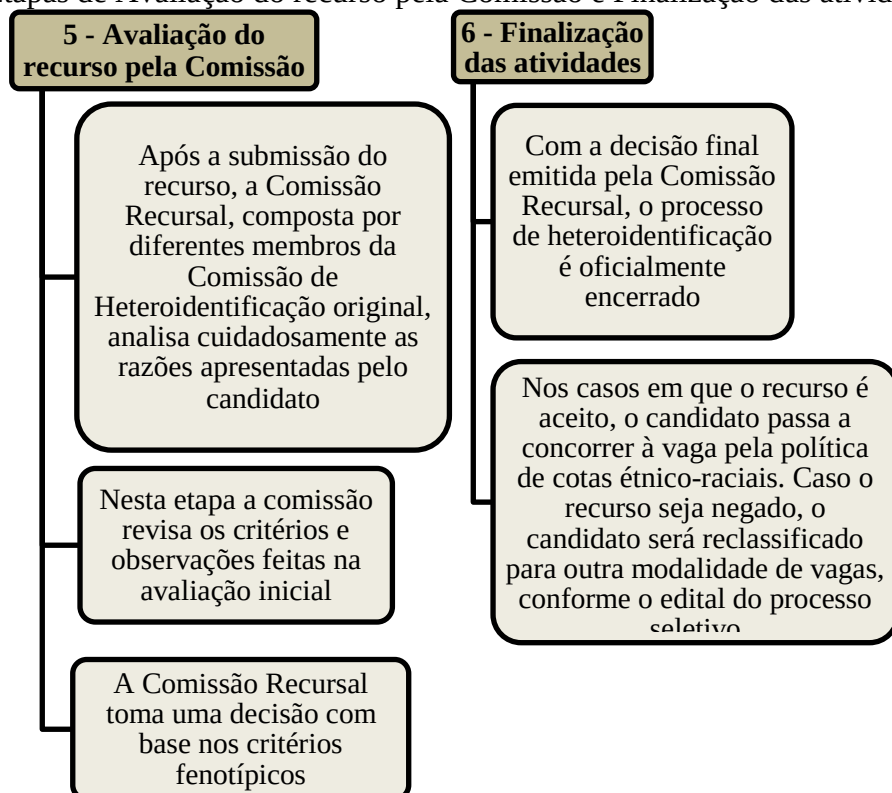
Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Figura 7 - Etapas de Decisão da Comissão e Fase de Recursos



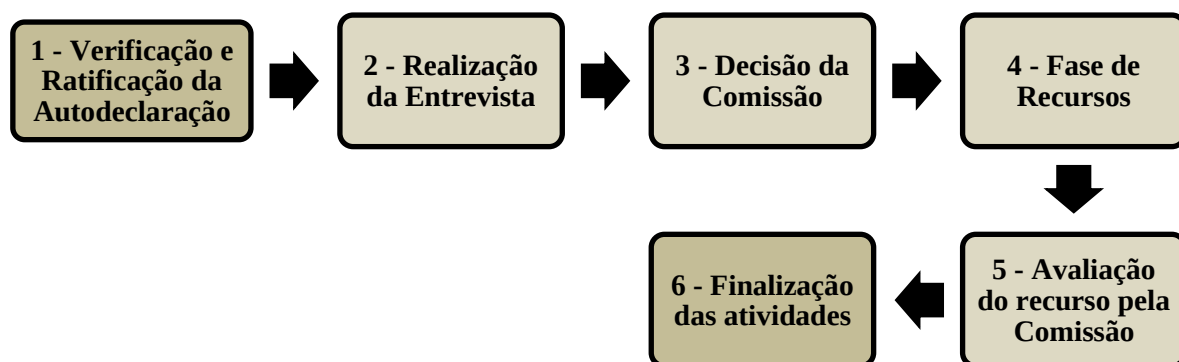
Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Figura 8 - Etapas de Avaliação do recurso pela Comissão e Finalização das atividades



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Figura 9 - Fluxograma das etapas constante nos procedimentos de heteroidentificação da UNIFAP



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Segundo apurado por meio de pedido de acesso à informação dirigido à UNIFAP no dia 15 de agosto de 2024, foram formuladas diversas questões com vistas à obtenção de maior clareza sobre a estrutura e a atuação das comissões de heteroidentificação. Solicitou-se, entre outros itens: 1) cópias de modelos de pareceres emitidos pelas bancas de heteroidentificação nesse mesmo período; 2) cópias de todos os atos normativos internos que tratam da atuação

dessas bancas; 3) esclarecimentos sobre a existência de atos normativos que estabeleçam como as comissões devem atuar ou, na ausência destes, sobre os parâmetros adotados.

Em resposta, no dia 27 de agosto de 2024, a instituição informou que a atuação das comissões de heteroidentificação se baseia na Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, reiterando-se a inexistência de um regramento próprio e detalhado. Essa realidade só ressalta que a universidade ainda carece de um normativo interno abrangente e sistematizado que defina, de maneira clara e precisa, os procedimentos a serem seguidos pelas comissões. Por mais que a Resolução nº 21/2022 fixe diretrizes gerais e tenha consolidado a exigência de autodeclaração acompanhada de avaliação por comissão, as lacunas regulamentares persistem. O que se observa, portanto, é a constituição das comissões, mas com regulamentação fragmentária e dispersa, dependente de normativos externos e de diretrizes editalícias, fragilizando a institucionalidade do procedimento.

6.3 Breves considerações sobre as controvérsias constitucionais da Política de Ações Afirmativas da UNIFAP (PAAF/UNIFAP)

A análise das ações judiciais que questionaram a legalidade e a constitucionalidade da Política de Ações Afirmativas da Universidade Federal do Amapá (PAAF/UNIFAP) já foi realizada de forma sistemática e publicada na Revista da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Caldas et al., 2025). Diante disso, o objetivo desta seção é retomar brevemente os principais elementos do debate, uma vez que o foco central desta dissertação está na judicialização das comissões de heteroidentificação e não na discussão abstrata sobre a validade constitucional da Resolução 21/2022.

Entre seus dispositivos centrais da resolução, houve a ampliação da reserva de vagas para estudantes oriundos da rede pública para o patamar de 75% nos processos seletivos de graduação, bem como a previsão de cotas raciais. A inovação normativa, no entanto, desencadeou um processo intenso de judicialização nos certames de 2023 e, sobretudo, de 2024. Diversos candidatos ingressaram com mandados de segurança e ações ordinárias questionando a nova configuração das vagas.

Em outro turno, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública sustentando a suposta inconstitucionalidade da política adotada (Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. Ação Civil Pública nº 1007640-78.2023.4.01.3100. 17 de abril de 2024). Como consequência, a universidade passou a lidar com um cenário de

profunda instabilidade administrativa, sendo compelida a publicar listas sucessivas, retificar classificações e responder, em tempo real, a decisões judiciais muitas vezes conflitantes.

O problema surgiu a partir da interpretação da Lei nº 12.711/2012, argumentou-se que o percentual de 75% de reserva de vagas para egressos da escola pública extrapolaria os limites legais. Articulou-se uma compreensão formal do princípio da igualdade (art. 5º, caput, da Constituição) e do objetivo fundamental de promoção do bem de todos, sem discriminações (art. 3º, IV). O Ministério Público acreditava que a UNIFAP teria violado critérios de razoabilidade e proporcionalidade quando ampliou o percentual mínimo previsto na legislação federal.

O ponto nodal dessa interpretação é que a Lei nº 12.711/2012 construiu um piso, e não um teto, para a reserva de vagas, portanto não existe vedação jurídica à ampliação do percentual pelas universidades federais. Ainda assim, o debate judicial avançou para um estágio crítico no processo seletivo de 2024, quando decisões liminares determinaram a suspensão do edital e impuseram, de forma uniforme, a divisão de 50% das vagas para ampla concorrência e 50% para cotistas.

Isso se agravou pela existência de conflito de competência entre ações conexas, solucionado apenas em abril de 2024 pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que reconheceu a continência entre os processos e fixou a competência da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá. A demora na definição do juízo competente contribuiu para a proliferação de decisões contraditórias.

Para piorar, foi concedido efeitos amplos em mandados de segurança individuais, em decisões proferidas pelas 2ª e 6ª Varas Federais. Todavia, o mandado de segurança não se presta à impugnação de normas gerais e abstratas, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, sintetizado na Súmula nº 266 (Brasil, 1968). O controle difuso e ampliado da constitucionalidade por essa via é incompatível com os limites do remédio constitucional.

Decisões posteriores passaram a respeitar corretamente os efeitos inter partes das ações individuais, restringindo seus impactos aos autores das demandas, o que indica um reconhecimento da inadequação inicial da ampliação dos efeitos decisórios. Na Ação Civil Pública, por sua vez, a utilização de efeitos gerais mostrou-se juridicamente adequada, dada a natureza coletiva do instrumento.

O cenário foi de profunda instabilidade decisória que marcou a implementação da Política de Ações Afirmativas da UNIFAP durante os processos seletivos analisados. A fragmentação das decisões judiciais, distribuídas entre diferentes varas federais, produziu

efeitos altamente disfuncionais para a política pública, comprometendo sua efetividade, já que em menos de um ano de sua aprovação ela já estava sendo questionada judicialmente.

Observa-se que a 6ª Vara Federal concentrou 61,3% dos litígios em que se pleiteava a redistribuição das vagas no modelo 50/50, o que a coloca como o principal polo jurisdicional de contestação da Resolução nº 21/2022. Esse mesmo juízo, contudo, também recebeu 41,7% das ações que buscavam a manutenção do percentual de 75%, ou seja, nele se deu a maior parte da disputa judicial direta em torno da política, tanto em sua contestação quanto em sua defesa:

Tabela 4 - Ações que questionaram a PAAF/UNIFAP entre as varas federais

Órgão julgador	Mandados de Segurança (50%)	Procedimentos Comuns (50%)	Total (50%)	Percentual Total (50%)	Mandados de Segurança (75%)	Procedimentos Comuns (75%)	Total (75%)	Percentual Total (75%)
1ª Vara Federal	1	1	2	6,5%	7	0	7	58,3%
2ª Vara Federal	7	3	10	32,3%	0	0	0	0%
6ª Vara Federal	11	8	19	61,3%	5	0	5	41,7%
Total	19	12	31	100%	12	0	12	100%

Fonte: Caldas et al., 2025.

A 2ª Vara Federal, por sua vez, teve um comportamento decisório ainda mais revelador do fenômeno da judicialização seletiva. Conforme os dados, esse juízo recebeu exclusivamente ações voltadas à impugnação da reserva de 75%, concentrando 32,3% das demandas contrárias ao percentual previsto na Resolução, sem o registro de qualquer ação que tivesse por objeto a preservação do modelo adotado pela universidade.

Já a 1ª Vara Federal, não obstante tenha recebido apenas duas ações questionando o percentual de 75%, o que representa 6,5% do total de litígios contrários à política, esse juízo aglutinou 58,3% dos pleitos que buscavam a manutenção do modelo previsto na Resolução nº 21/2022. Esse dado indica que a 1ª Vara passou a ser percebida como um locus decisório mais sensível à constitucionalidade da política de ações afirmativas, sendo um contrapeso às decisões revisionistas proferidas em outros juízos.

A partir desses elementos, é cristalino que a condução dos litígios envolveu diferentes padrões interpretativos de cada órgão julgador, o que resultou na produção de decisões

heterodoxas para candidatos inseridos em situações fáticas e jurídicas semelhantes, agravando a insegurança jurídica e comprometendo a coerência institucional do processo seletivo. Nesse cenário, a política de ações afirmativas da UNIFAP passou a ser modulada menos por critérios normativos estáveis e mais pela contingência da distribuição processual.

Ou seja, decisões judiciais antagônicas coexistiram no mesmo período, determinando critérios diferentes de distribuição de vagas para um único processo seletivo. Como consequência direta, a universidade estava com listas de classificação conflitantes, com candidatos aprovados tanto pelos 50% quanto pelo dos 75% regularmente matriculados. Sustento que a imposição judicial da divisão 50/50 - desconsiderando os impactos concretos dessa medida sobre o acesso de estudantes negros, indígenas e quilombolas ao ensino superior - é uma adesão a uma leitura formal e individualista do princípio da igualdade.

Têm-se uma perspectiva jurídico-interpretativa que ignora as desigualdades estruturais que fundamentam as políticas de ações afirmativas. Como observa Moreira (2020), o processo interpretativo é plenamente influenciado pela posição social dos intérpretes, então decisões que se apresentam como universalistas na verdade reproduzem hierarquias históricas. O debate então não envolve só constitucionalidade, é possível ver disputas simbólicas profundas sobre igualdade, mérito e justiça social.

6.4 Decisões, percentuais e conflitos: leitura quantitativa das decisões judiciais sobre heteroidentificação racial

Esta etapa será dedicada à análise dos processos judiciais que questionam decisões proferidas pelas Comissões de Heteroidentificação da Universidade Federal do Amapá, no que se refere ao ingresso nos cursos de graduação, no período de 2021 a 2024. O objetivo é compreender o contexto da judicialização relacionada a essa política pública educacional, os principais fundamentos jurídicos utilizados nas decisões judiciais, bem como os impactos dessas decisões sobre a atuação administrativa da universidade. Ressalta-se que não foram incluídas na análise as ações judiciais que tratam da constitucionalidade da política de cotas da UNIFAP em sentido amplo, uma vez que essa temática já foi objeto de discussão em outra pesquisa, como já mencionado na seção anterior.

Também não se tratará de ações judiciais que versam sobre concursos públicos. O foco estará estritamente direcionado às decisões judiciais que questionam os procedimentos adotados pelas Comissões de Heteroidentificação nos processos seletivos de graduação. No período analisado, entre 2021 e 2024, foram registradas 89 ações, distribuídas de forma desigual

ao longo dos anos, em 2021 contabilizou 17 ações; 2022 apresentou um pico com 35; em 2023 houve redução para 13 e em 2024 ocorreu novo aumento, com 24 ações:

Tabela 5 - Total geral de ações por ano

Ano	Nº de Ações
2021	17
2022	35
2023	13
2024	24
Total	89

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos do PJe.

É possível que essa oscilação signifique que a demanda judicial está ligada a fatores conjunturais, como editais específicos de ingresso, mudanças regulatórias ou decisões administrativas que impactam diretamente o comportamento dos litigantes. No ano de 2024, por exemplo, a universidade passou a ofertar vagas para graduação somente por processo seletivo próprio, deixando de aderir ao Sistema de Seleção Unificado (SISU). Outrossim, após a aprovação da Resolução nº 21/2022, houve um aumento nas vagas ofertadas para pretos e pardos, em razão da alteração do percentual para 75%.

A análise por curso demonstra que o curso de Medicina é o epicentro da judicialização na universidade, sendo responsável por 48 ações (53,93%), seguido de Direito com 14 (15,73%). Os demais aparecem com números significativamente menores, sendo que nove deles registraram apenas uma ação no período. Outrossim, na Medicina, há aproximadamente 200 ações para cada 1000 vagas, equivalente a 1 ação a cada 5 vagas, já em Direito a proporção é de 58,33 ações por 1000 vagas, ou 1 ação a cada 17 vagas:

Tabela 6 - Total de ações por curso (2021–2024)

Curso	Nº de Ações
Medicina	48
Direito	14
Enfermagem	4
Engenharia Civil	4
Arquitetura e Urbanismo	3
Relações Internacionais	3
Ciência da Computação	2
Engenharia Elétrica	2
Letras	2
Artes Visuais	1
Jornalismo	1
Matemática	1

Farmácia	1
Psicologia	1
História	1
Pedagogia	1
Total	89

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos do PJe.

Tabela 7 - Relação dos cursos mais judicializados por 1000 vagas

Curso	Ações	Vagas	Ação por X Vagas	Incidência por 1000 Vagas
Medicina	48	240	1 a cada 5	200 por 1000 vagas
Direito	14	240	1 a cada 17	58,33 por 1000 vagas

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos do PJe.

Foi calculada a incidência de judicialização por mil vagas ofertadas. Esse indicador foi obtido dividindo-se o número total de ações judiciais ajuizadas pelo total de vagas ofertadas e multiplicando o resultado por 1000. Aplicando-se a fórmula: $(\text{Número de ações judiciais} \div \text{Número de vagas ofertadas}) \times 1000$. Medicina e Direito ofertaram 60 por ano, então de 2021 a 2024 ofertou-se 240 vagas em cada curso.

Além disso, do total de ações, 71 foram ajuizadas sob a forma de procedimento comum cível, o que corresponde a 79,78% do universo pesquisado. Em seguida, identificam-se 16 mandados de segurança, representando 17,98%, e 2 ações enquadradas como procedimento dos juizados especiais federais, equivalentes a 2,25% do total:

Tabela 8 - Tipos de Ação Judicial

Tipo da Ação	Nº de Ações	Percentual (%)
Procedimento Comum Cível	71	79,78%
Mandado de Segurança	16	17,98%
Juizado Especial Federal	2	2,25%
Total	89	100%

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos do PJe.

Com isso, fica claro que a via ordinária tem sido, de forma predominante, o instrumento processual eleito pelos jurisdicionados para discutir a legalidade dos pareceres das Comissões de Heteroidentificação. Essa questão é graças a adequação progressiva da estratégia processual à natureza do conflito, uma vez que as controvérsias envolvendo heteroidentificação racial demandam, em regra, dilação probatória, análise de elementos fáticos e apreciação técnica do procedimento administrativo, aspectos incompatíveis com o rito do Mandado de Segurança.

A jurisprudência dos tribunais federais é firme em reconhecer que o mandado de segurança não é meio processual adequado para questionar decisões das bancas de

heteroidentificação, justamente porque tais controvérsias não se resolvem mediante prova pré-constituída. Nesse sentido, a Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região assentou que:

ADMINISTRATIVO. CORTE ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. VII CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS NA JUSTIÇA FEDERAL DE 1º E 2º GRAUS DA PRIMEIRA REGIÃO. COTAS PARA NEGROS (PRETOS OU PARDOS). CANDIDATO CONSIDERADO INAPTO PELA COMISSÃO AVALIADORA DA CONDIÇÃO DECLARADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO DE PLANO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

(...)

(6) O procedimento de avaliação feito pela comissão responsável pela verificação de autodeclaração étnico racial, não demonstra de plano enquadrar-se na hipótese de decisão administrativa ilegal, teratológica ou em evidente desvio de finalidade. Quanto à questão ora apresentada reconhecimento da condição declarada como negro (preto ou pardo), apto a concorrer às vagas reservadas para serem acolhidos os argumentos apresentados pela impetrante a esta Corte Especial, é necessária a realização de procedimento de verificação da condição declarada pela candidata, pois ainda poderia incorrer no mesmo erro atribuído pela impetrante à Comissão avaliadora, por faltar nos autos outros elementos objetivos, ou mesmo subjetivos, que possam levar o Tribunal a decisão diversa da que tomou a banca. (Precedente: MS 1005760-78.2019.4.01.0000, DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, TRF1 - CORTE ESPECIAL, PJe 12/11/2019 PAG.) O mandado de segurança é ação de rito especial que não admite dilação probatória, pois exige prova pré-constituída do alegado direito líquido e certo. Ante a ausência de tais elementos de prova, a via mandamental torna-se inadequada e prejudicial à análise da pretensão, nos termos do art. 6º, § 5º, da Lei 12.016/2009, combinado com o art. 485, VI, do CPC. Ao passo que, a via ordinária, caso seja opção da parte impetrante, permitirá a produção de todo tipo de provas, a ampla defesa e o contraditório, e poderá possibilitar ao juiz os elementos necessários à motivação de seu convencimento, sob adequada aplicação da lei. Segurança denegada. (TRF-1 - MS: 10160421520184010000, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL ÂNGELA CATÃO, Data de Julgamento: 02/07/2020, CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: 22/07/2020).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sua vez, também tem esse entendimento, no sentido de que é inadequado o manejo do mandado de segurança para assegurar a permanência de candidato nas vagas reservadas às pessoas pretas ou pardas quando a comissão de heteroidentificação não confirma a autodeclaração (STJ. 1ª Turma. RMS 58.785-MS, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 23/08/2022 - Info 746). Na mesma linha, em decisão proferida no Mandado de Segurança nº 1011502-23.2024.4.01.3100, a 6ª Vara Federal Cível reconheceu expressamente a inadequação da via eleita, destacando que a ausência de prova inequívoca do direito alegado inviabiliza o prosseguimento da ação:

A Impetrante disputou uma das vagas para o curso de Direito da Universidade Federal do Amapá (Unifap), concorrendo às cotas reservadas às pessoas pretas/pardas. Ocorre que, embora autodeclarada parda, essa condição não foi confirmada pela banca

examinadora, mesmo após apreciação do recurso administrativo. Daí a irresignação que o motivou a impetrar o presente mandamus no qual busca a concessão da ordem para que seja reconhecido como candidata de cor parda. No caso concreto, verifica-se a inadequação da via eleita, uma vez que é imprescindível a dilação probatória para o julgamento da questão, faltando uma das condições específicas da ação mandamental, qual seja, a demonstração inequívoca do alegado direito líquido e certo. (BRASIL. Justiça Federal. SJAP, MS nº 1011502-23.2024.4.01.3100, 6ª Vara Federal Cível, 2024).

Percebe-se que há uma incompatibilidade com instrumentos processuais de cognição limitada, haja vista que tais litígios precisam de uma perquirição jurisdicional detida, com respeito ao contraditório e motivação adequada das decisões. Quanto à situação processual, a maior parte dos casos resultou em decisões procedentes para a parte autora, com interposição de recurso pela ré (34,83%), seguidos de julgamentos improcedentes com recurso da parte autora (30,34%). Somente 12,36% das ações improcedentes não foram objeto de recurso. Se observa também que 13,48% dos processos foram extintos sem resolução de mérito e 5,62% resultaram em homologação de desistência e 3,37% permanecem sem sentença:

Tabela 9 - Situação geral das ações (2021–2024)

Situação do Processo	Nº de Ações	Percentual (%)
Pedido julgado procedente e parte ré recorreu	31	34,83%
Pedido julgado improcedente e parte autora recorreu	27	30,34%
Pedido julgado improcedente e não houve recurso	11	12,36%
Processo extinto sem resolução de mérito	12	13,48%
Homologado o pedido de desistência	5	5,62%
Ainda não foi prolatada a sentença	3	3,37%
Total	89	100%

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos do PJe.

Como as ações são distribuídas aleatoriamente no âmbito da Justiça Federal, em observância ao princípio do juiz natural, decorrente do art. 5º, XXXVII e LIII da CF/88 (Brasil, 1988), a maior quantidade de processos em determinadas varas não é consequência de direcionamento ou especialização formal, mas de resultado aleatório do sistema de distribuição processual. Assim, a maior concentração de casos na 2ª Vara Federal (35,96%) e na 6ª Vara Federal (34,83%) mostra um resultado circunstancial do sistema eletrônico de distribuição processual:

Tabela 8 - Ações por vara federal

Vara Federal	Nº de Ações	Percentual (%)
1ª Vara	24	26,97%
2ª Vara	32	35,96%

6ª Vara	31	34,83%
3ª Vara (JEC)	2	2,25%
Total	89	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos do PJe.

Em outra prospecção, a leitura quantitativa dos dados consolidados das sentenças por Vara Federal mostra um cenário de profundo desequilíbrio decisória entre os distintos juízos analisados no período de 2021 a 2024, cujos padrões interpretativos divergem quanto aos limites de atuação das Comissões de Heteroidentificação. Veja-se:

Tabela 9 - Resultado das Sentenças por Vara (2021–2024)

Vara Federal	Procedente	Improcedente	Extinto s/ Mérito	Desistência	Total de Sentenças
1ª Vara	23	0	0	0	23
2ª Vara	1	23	5	3	32
6ª Vara	9	13	5	2	29
3ª Vara (JEC)	0	0	2	0	2
Total	34	36	12	5	86

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base nos dados extraídos do PJe.

Apesar de o universo empírico desta pesquisa compreender 89 processos judiciais, a tabela registra 86 sentenças, visto que em três processos ainda não havia sentença até o marco temporal final da coleta de dados. Esses processos encontravam-se em fase de tramitação regular, sem decisão definitiva de mérito ou de extinção, razão pela qual não puderam ser classificados nas categorias analíticas adotadas para sentenças (procedência, improcedência, extinção sem resolução do mérito ou desistência). A exclusão desses casos da base sentencial é um critério técnico de rigor empírico, que considera apenas decisões judiciais efetivamente proferidas.

É possível perceber, de imediato, que a 1ª Vara Federal Cível apresenta um resultado absolutamente homogêneo, com 100% das ações julgadas procedentes (23 de 23), os demais juízos têm comportamento decisório muito mais heterogêneo e equilibrado. Ou seja, não há um entendimento judicial consolidado ou uniforme sobre a matéria, mas entendimentos localizados e, em certos casos, idiossincráticos sobre os casos envolvendo heteroidentificação.

Na 2ª Vara Federal, observa-se um predomínio de decisões improcedentes (23) em relação às procedentes (1), acompanhado de número relevante de processos extintos sem resolução de mérito (5) e desistências (3), totalizando 32 sentenças. Sugere-se uma postura judicial mais deferente à atuação administrativa das comissões, com reconhecimento implícito

de sua legalidade ou, ao menos, da ausência de ilegalidade manifesta apta a justificar a intervenção judicial.

A 6ª Vara Federal exhibe um quadro intermediário, com 13 decisões improcedentes e 9 procedentes, além de 5 extinções sem julgamento do mérito e 2 desistências, somando 29 sentenças. Então esse juízo é menos uniforme, com análise mais casuística, admitindo tanto a anulação de atos administrativos das comissões quanto sua manutenção, a depender das circunstâncias específicas de cada processo. De todo o modo, o fato de as improcedências superarem as procedências entrega a inexistência de uma tendência sistemática de invalidação das bancas de heteroidentificação.

No tocante à 3ª Vara Federal (Juizado Especial Federal), é preciso de uma contextualização jurídico-processual. No período analisado, os processos ali distribuídos não tiveram sentenças de mérito procedentes ou improcedentes, limitando-se a extinções sem resolução do mérito, o que não é uma opção discricionária do juízo e sim uma inadequação estrutural da matéria ao rito dos Juizados Especiais Federais.

A leitura sistemática do art. 3º da Lei nº 10.259 (Brasil, 2001) indica que a competência desse juízo é restrita a causas de menor complexidade, afetas primordialmente à tutela de direitos patrimoniais disponíveis, submetidas ao critério do valor da causa e celeridade processual. É um microssistema processual que foi pensado para fomentar a informalidade (ainda que mitigada), conciliação e economia processual:

Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:

- I - referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição Federal, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos;
- II - sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais;
- III - para a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal;
- IV - que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares (Brasil, 2001).

Nesse sentido, o § 1º, inciso III, exclui expressamente da competência as causas que tenham por objeto a anulação ou o cancelamento de ato administrativo federal, ressalvadas apenas as hipóteses previdenciárias e de lançamento fiscal. Os procedimentos de heteroidentificação, por sua própria natureza, são atos administrativos complexos, com motivação técnica e inseridos na implementação de uma política pública redistributiva de caráter constitucional.

A impugnação judicial das decisões das Comissões de Heteroidentificação não é uma discussão de um direito subjetivo individual disponível, ela diz respeito a validade de atos administrativos praticados no exercício da autonomia universitária, bem como a interpretação e a aplicação de princípios constitucionais como igualdade material, dignidade da pessoa humana e combate à discriminação racial. Portanto, é uma matéria que extrapola os limites funcionais do Juizado.

É exatamente por isso que, no âmbito da 3ª Vara Federal, os processos identificados na pesquisa tiveram decisões de extinção do processo sem resolução do mérito. Não houve apreciação da legalidade dos pareceres das Comissões de Heteroidentificação, mas declaração da incompetência material do juizado para apreciar demandas dessa natureza.

Do ponto de vista agregado, o total geral mostra 36 sentenças de improcedência frente a 34 de procedência, além de 12 extinções sem mérito e 5 desistências, em um universo de 86 decisões. Esse resultado global, praticamente equilibrado entre procedência e improcedência, aponta para uma pluralidade interpretativa significativa, fortemente dependente do juízo competente.

Nesse contexto, o comportamento da 1ª Vara Federal Cível, que concentra decisões procedentes nesse único juízo, distorce a leitura global dos dados. É um ponto fora da curva, cuja influência quantitativa é expressiva, no entanto a legitimidade dogmática precisa ser examinada com cautela. Os dados quantitativos, por si só, já permitem afirmar que a judicialização das decisões das Comissões de Heteroidentificação não denota, de modo geral, a sua invalidação automática. Na maior parte dos juízos analisados, há resistência judicial à substituição do juízo técnico-administrativo das bancas por uma leitura estritamente declaratória da identidade racial.

As fundamentações jurídicas dessas decisões, sobretudo aquelas proferidas pela 1ª Vara Federal Cível, serão examinadas de forma mais detalhada em seção posterior, com o objetivo de avaliar sua compatibilidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com o objetivo sociológico das Políticas Públicas de Ações Afirmativas.

6.5 O olhar judicial sobre a raça: uma leitura qualitativa das decisões sobre Heteroidentificação

A atuação jurisdicional em casos envolvendo heteroidentificação carrega uma intensa disputa interpretativa, no qual diferentes concepções sobre raça, direito e política pública se confrontam de maneira explícita. Ler as decisões proferidas no âmbito da Seção Judiciária do

Amapá demonstra, de forma bastante ilustrativa, essa tensão. No processo nº 1009824-70.2024.4.01.3100, em trâmite perante a 2ª Vara Federal Cível da SJAP, observa-se uma postura de deferência institucional à atuação da Administração Pública no que tange à legitimidade das comissões de heteroidentificação. Analisando o pedido de realização de perícia antropológica com o objetivo de afastar o parecer da comissão, o magistrado erige:

(...)

Verifica-se, portanto, que o edital regulamentar do certame disciplinou, de forma objetiva e precisa, a atuação da comissão de heteroidentificação, com vista a complementar à autodeclaração, estabelecendo o critério fenotípico para aferição dos candidatos negros ou pardos, o qual está relacionado com as características externas, morfológicas, fisiológicas dos indivíduos, ou seja, o fenótipo determina a aparência do indivíduo (em sua maioria, aspectos visíveis). Além disso, possível é verificar que a comissão de heteroidentificação expôs, ainda que de forma sucinta, os motivos específicos da decisão em relação à candidata (Num. 2136032779), o que evidencia, *prima facie*, a ausência de ilegalidade ou abusividade do ato, devendo, portanto, prevalecer o que se tem decidido no âmbito do TRF da 1ª Região, no sentido de que as conclusões da comissão de heteroidentificação, conquanto sujeitas à impugnação administrativa, apenas podem ser desconstituídas ou revistas quando se comprove sua desconformidade com os fatos apresentados ou alguma conclusão aberrante, o que, em princípio, não se verifica no caso concreto. (Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Seção Judiciária do Amapá. Procedimento Comum Cível nº 1009824-70.2024.4.01.3100. 2ª Vara Federal Cível. Decisão interlocutória).

A decisão também se alinha ao entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a constitucionalidade da heteroidentificação fundada em critérios fenotípicos (ADPF 186, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26-04-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-205. DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014. RTJ. VOL-00230-01. PP-00009). Além disso, o magistrado enrijece a ideia de que a atuação da comissão goza de presunção de legitimidade, afastando a intervenção judicial em hipóteses nas quais não se demonstre ilegalidade manifesta.

No julgado, preservou-se a autonomia administrativa, no sentido de evitar a substituição indevida da Administração pelo Judiciário, haja vista que é uma matéria que envolve avaliação técnica. Em sentido diametralmente oposto, contudo, se apresenta as decisões proferidas pela 1ª Vara Federal Cível da SJAP, como no processo nº 1000545-31.2022.4.01.3100. Nessa hipótese, o magistrado adota uma leitura marcadamente formalista:

(...)

Nesse contexto, pode-se afirmar que o atual cenário legislativo estabelece como única forma de determinação de cor ou raça autodeterminação, conforme, aliás, expressamente dispõe o art. 2º da Lei Federal no 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial).

(...)

Como se vê, referida Comissão não apontou nenhum critério objetivo para fundamentar a sua conclusão, pois não há como deixar de considerar que é puramente subjetiva qualquer avaliação de raça ou cor pela análise de “marcadores fenotípicos de negritude (preta ou parda)”, máxime em considerando a robusta prova documental que instrui a petição inicial, o que torna nula a decisão administrativa que desqualificou a autodeclaração de cor apresentada pela parte autora. Com isso, embora as características físicas aferíveis de um indivíduo se constituam em critério primordial para decidir vaga pelo sistema de cotas nas universidades públicas, a autodeclaração do candidato tem primazia sobre a decisão da comissão de verificação racial. Afinal, a autodeclaração busca o direito de pessoas que, mesmo sem fenótipo marcante, experimentam os efeitos do preconceito racial na sua trajetória de vida. (Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Seção Judiciária do Amapá. Procedimento Comum Cível nº 1000545-31.2022.4.01.3100. 1ª Vara Federal Cível. Sentença).

Essa interpretação é problemática em dois aspectos. Em primeiro lugar, porque ignora deliberadamente todo o acúmulo teórico da sociologia das relações raciais no Brasil, questão já debatida no capítulo anterior, que há décadas demonstra que a raça, no pensamento brasileiro, figura como categoria de percepção social (Nogueira, 2007; Fernandes, 2021; Guimarães, 1999; Viana, 1938; Moura, 1988; Munanga, 2004; Costa, 2002; Jesus, 2021).

A ausência de uma lei em sentido estrito, que verse especificamente sobre os marcadores fenotípicos, não significa que não exista critérios. Como já apontado por Carneiro (2023), na perspectiva do dispositivo de racialidade, a sociedade realiza continuamente processos de classificação com base em marcadores fenotípicos, então a heteroidentificação institucional não inventa esse processo, ela o internaliza, de forma controlada, a fim de efetivar a política de cotas.

Em segundo lugar, a decisão desconsidera a jurisprudência dos tribunais superiores, já supracitadas, que reconhecem a legitimidade da heteroidentificação. Conquanto parte dessa jurisprudência esteja vinculada a concursos públicos, sua *ratio decidendi* é utilizável ao ingresso no ensino superior, sobretudo quando o próprio STF já validou o uso do critério fenotípico. Soma-se a isso o fato de que o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Protocolo de Julgamento com Perspectiva Racial, também reconhece expressamente a legitimidade desse tipo de procedimento (CNJ, 2024).

Confunde-se subjetividade com arbitrariedade, o fato de a avaliação fenotípica envolver juízo interpretativo não a torna inválida, notadamente quando realizada por comissões estruturadas, com critérios, procedimentos e possibilidade de controle. A contradição atinge seu ápice quando, em outro caso (processo nº 1009927-77.2024.4.01.3100), o mesmo juízo, após negar a legitimidade da heteroidentificação, afirma:

(...)

Portanto, tal decisão administrativa afronta o ordenamento jurídico ao estabelecer critério de avaliação que não encontra amparo na Lei de regência, qual seja, a averiguação fenotípica, de sorte que merece ser reformada. Ainda que assim não fosse, observa-se pelos documentos que instruem a inicial (Ids nos 2129230536-2129230792) que o impetrante possui evidentes traços raciais que o incluem na categoria parda, que, embora careça de maior precisão, engloba enorme parcela do povo brasileiro, genuínos herdeiros da amálgama racial que constitui a nossa sociedade. (Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Seção Judiciária do Amapá. Mandado de Segurança Cível nº 1009927-77.2024.4.01.3100. 1ª Vara Federal Cível. Decisão interlocutória).

Aqui se tem uma contradição, o magistrado, ao mesmo tempo em que nega a validade da avaliação fenotípica por ausência de critérios legais, realiza ele próprio uma heteroidentificação, substituindo a comissão por um juízo individual de gabinete. Ou seja, rejeita-se a heteroidentificação institucional para se fazer paradoxalmente, uma heteroidentificação judicial não institucionalizada.

Decisões dessa natureza produzem efeitos sistêmicos preocupantes, se todas as varas interpretassem do mesmo modo trariam uma inviabilização prática das comissões, abrindo espaço para a captura das políticas de cotas por indivíduos que não são socialmente percebidos como pertencentes aos grupos beneficiários. Evidentemente, isso não significa afirmar que as comissões sejam infalíveis. Como qualquer instância administrativa, estão sujeitas a erros e devem ser controladas judicialmente quando houver ilegalidade, arbitrariedade ou desvio de finalidade. Como já discutido, esse controle deve incidir, por exemplo, sobre: 1) ausência de fundamentação; 2) violação ao contraditório; 3) desrespeito aos critérios editalícios.

O que não se pode admitir é a invalidação sistemática dessas decisões com base em uma leitura estritamente formalista, que ignora o acúmulo teórico das ciências sociais e a consolidação jurisprudencial sobre o tema. Ao fazê-lo, o Judiciário deixa de exercer controle de legalidade para adentrar indevidamente no campo da conveniência e oportunidade administrativa, substituindo a política pública por uma concepção individual e descontextualizada de justiça.

Não se está diante de divergências interpretativas pura e simplesmente, existe uma coalizão de distintas formas de compreensão da realidade racial brasileira. Enquanto uma linha reconhece a centralidade do fenótipo e a legitimidade das comissões como instrumentos de concretização da igualdade material, a outra detém uma visão formalista e descolada da realidade social que, ao fim e ao cabo, tende a reproduzir as mesmas desigualdades que a política de cotas busca enfrentar.

Sendo assim, precisamos avançar em direção a proposições que enfrentem o problema em sua raiz, para que se discuta a forma como o judiciário entende (ou deixa de entender) a questão racial no Brasil. Como já discutido em Caldas et al. (2025), no contexto da análise das

controvérsias em torno da constitucionalidade da Resolução nº 21 da Universidade Federal do Amapá, a atuação judicial, na carência de uma leitura crítica das dinâmicas raciais, repete padrões profundamente dubitáveis:

A atuação judicial, quando desprovida de uma leitura crítica dessa ideologia, tende a reforçar o epistemicídio jurídico, apagando as experiências das populações negras, indígenas e periféricas em nome de uma suposta isonomia abstrata. Por isso, propõe-se que essa capacitação inclua o estudo de referenciais teóricos crítico, como a Hermenêutica Negra, o Direito Antidiscriminatório, os estudos sobre branquitude e privilégio racial e os fundamentos sociológicos da desigualdade racial no Brasil para que juízes e juízas tenham ferramentas conceituais e sensibilidade política suficientes para interpretar os casos que envolvem políticas afirmativas à luz da realidade brasileira. (Caldas et al. 2025, p. 266).

Essa proposta dialoga com as inconsistências identificadas nas decisões da 1ª Vara Federal Cível da SJAP. A ausência de uma formação sólida em teoria racial crítica contribui para a adoção de interpretações que, a despeito de formalmente estruturadas, são materialmente desconectadas da realidade social brasileira. Por isso, a conclusão apresentada pelos autores deve ser lida como um programa de transformação institucional:

A proposta aqui defendida não é tão somente jurídica, ela é pedagógica e transformadora. Capacitar o Judiciário em perspectiva étnico-racial é condição elementar para que os agentes da justiça possam romper com o tecnocratismo que legitima o racismo institucional e, finalmente, operar o Direito como instrumento de reparação, equidade e emancipação social. É preciso reeducar o olhar jurídico para que se possa ver (e julgar) a realidade brasileira sem o filtro confortável da negação. (Caldas et al. 2025, p. 266).

Assim, o problema é mais do que uma situação de interpretação, tem-se, é bem verdade, um déficit de letramento racial no âmbito do Poder Judiciário Federal do Amapá. E a superação desse quadro demandará um esforço de formação crítica, de tal forma que se alinhe a atuação jurisdicional às exigências de uma sociedade construída por desigualdades raciais complexas.

É possível avançar ainda mais na dimensão propositiva, ampliando o horizonte da solução para alcançar a própria formação de base dos operadores do Direito. O déficit de letramento racial no âmbito do Poder Judiciário apontado por Caldas et al. (2025), também é produzido no interior das faculdades de Direito, onde algumas possuem currículos dogmáticos, eurocentrados e pouco sensíveis às dinâmicas sociais brasileiras na seara racial.

Deste modo, é importante considerar a institucionalização obrigatória de disciplinas que abordem o direito e as relações raciais nos cursos de graduação em Direito, a fim de evitar a reprodução de decisões como as analisadas nesta seção, nas quais se observa uma leitura excessivamente formalista e problemática. Nessa linha, Moreira (2024) conceitua Direito das Relações Raciais:

Designado de forma ampla, o Direito das Relações Raciais pode ser definido como uma disciplina jurídica que regula um aspecto central das democracias contemporâneas: as relações jurídicas entre os diversos grupos raciais presentes em uma dada sociedade. A relevância desse campo de estudo decorre da função do papel que classificações raciais desempenham na operação das instituições sociais, na regulação das interações humanas, na formação e interpretação de normas jurídicas relacionadas com a posição que as pessoas ocupam nas hierarquias sociais. (Moreira, 2024, p. 1126).

A introdução obrigatória dessa disciplina permitiria, desde a graduação, o contato sistemático com referenciais teóricos fundamentais, tais como, a crítica ao mito da democracia racial, os estudos sobre racismo brasileiro, os debates sobre ações afirmativas e o desenvolvimento do Direito Antidiscriminatório no Brasil. Quando se forma, desde a base, profissionais com maior sensibilidade teórica para a questão racial, cria-se um efeito de médio e longo prazo sobre o funcionamento das instituições jurídicas, incluindo o Judiciário, o Ministério Público e a advocacia pública e privada.

6.6 Produtos técnicos propostos: estratégias práticas para qualificação dos procedimentos de heteroidentificação e fortalecimento institucional

Com o objetivo de garantir a aplicabilidade concreta dos resultados desta pesquisa e contribuir de forma efetiva para o aprimoramento dos processos institucionais no âmbito da Universidade Federal do Amapá, propõe-se o desenvolvimento de três produtos técnicos voltados à atuação de gestores, comissões de heteroidentificação e demais agentes envolvidos na implementação da política de ações afirmativas, sobretudo no que se refere às cotas raciais nos processos seletivos de graduação.

A construção desses produtos parte da premissa de que a produção acadêmica deve alcançar também uma dimensão aplicada, oferecendo instrumentos concretos para a qualificação da gestão pública. Nesse sentido, os produtos técnicos aqui delineados estão em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior para a produção técnica na pós-graduação.

O primeiro produto técnico é uma minuta de ato normativo institucional, apresentada no APÊNDICE A – Norma Regulamentadora dos Procedimentos de Heteroidentificação da UNIFAP. Ela é uma proposta direcionada a sistematização dos procedimentos adotados pelas Comissões de Heteroidentificação da UNIFAP. Como já discutido, a Resolução nº 21/2021 (Unifap, 2022) estabelece diretrizes gerais, tratando apenas da composição das bancas, mas não contempla, de forma detalhada, aspectos operacionais fundamentais, como critérios de análise,

estrutura de motivação das decisões, prazos e formas de registro. A minuta proposta busca suprir essa lacuna normativa, estabelecendo diretrizes claras, padronizadas e juridicamente consistentes.

O segundo produto técnico é apresentado no APÊNDICE B – Protocolo de Procedimentos Institucionais: Atuação em Casos de Judicialização de Procedimentos de Heteroidentificação. Este instrumento possui caráter eminentemente prático e preventivo, voltado à orientação dos gestores diante de situações de judicialização. O protocolo reúne diretrizes administrativas para a atuação institucional, explicando, de forma acessível, os principais atos processuais, como decisões liminares, sentenças e recursos, bem como seus efeitos práticos na gestão universitária. Busca-se, com isso, reduzir a assimetria informacional entre o campo jurídico e a administração universitária, proporcionando maior segurança na tomada de decisões.

O terceiro produto técnico corresponde ao APÊNDICE C – Protocolo de Heteroidentificação Racial em Processos Seletivos Públicos, no qual se apresenta uma proposta técnico-operacional para a condução dos procedimentos de heteroidentificação. Esse protocolo sistematiza diretrizes relativas à atuação das comissões, contemplando aspectos como competência, limites de atuação, necessidade de regulamentação interna, exigência de motivação das decisões, respeito à dignidade da pessoa humana e observância dos princípios da proteção de dados pessoais.

Além disso, o protocolo incorpora instrumentos operacionais concretos, como modelo padronizado de parecer e formulário complementar de autodeclaração fenotípica, a fim de aumentar a transparência dos procedimentos. A adoção do formato de protocolo encontra respaldo na definição apresentada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), segundo a qual:

Conjunto das informações, decisões, normas e regras que se aplica a determinada atividade, que encerra os conhecimentos básicos de uma ciência, uma técnica, um ofício, ou procedimento. Pode ser um guia de instruções que serve para o uso de um dispositivo, para correção de problemas ou para o estabelecimento de procedimentos de trabalho. No formato de compêndio, livro/guia pequeno ou um documento/normativa, impresso ou digital, que estabelece como se deve atuar em certos procedimentos. (CAPES, 2019, p. 54).

De igual modo, a proposta de ato normativo institucional se enquadra na categoria de produção técnica definida pela CAPES como norma ou marco regulatório, visto que é um instrumento destinado a regular o funcionamento de instituições e procedimentos no âmbito público ou privado, conferindo maior padronização e segurança jurídica:

São diretrizes que regulam o funcionamento do setor público e/ou privado. Tem por finalidade estabelecer regras para sistemas, órgãos, serviços, instituições e empresas, com mecanismos de regulação, compensação e penalidade. Exemplos: marco regulatório em saúde, educação, energia, telefonia, internet, transporte, petróleo e gás, recursos hídricos, pesca, mídia, organizações da sociedade civil, etc.; norma regulamentadora em segurança e saúde no trabalho e prevenção de riscos ambientais; especificação de produto ou padronização de processo; regulamento ou norma organizacional relacionada à negócios, à órgão governamental, à associação comercial ou profissional, à grupo de consumidores; guia ou código de prática. (CAPES, 2019, p. 50).

Dessa forma, os três produtos técnicos, organizados nos Anexos A, B e C, são um conjunto integrado de instrumentos com a finalidade de qualificar a gestão institucional das políticas de ação afirmativa. Trago um esforço de tradução do conhecimento acadêmico em instrumentos aplicáveis, reforçando o compromisso da pesquisa com a transformação institucional.

7 CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como objetivo geral analisar os impactos da judicialização da política de ações afirmativas na atuação das comissões de heteroidentificação da Universidade Federal do Amapá, no período de 2021 a 2024, compreendendo essa dinâmica como um campo de disputa jurídica e institucional em torno da legitimidade da política de cotas raciais. Nesse sentido, a pesquisa foi guiada pela seguinte questão norteadora: quais os impactos da judicialização da política de ações afirmativas na atuação das comissões de heteroidentificação da Universidade Federal do Amapá, entre 2021 e 2024?

A partir deste problema, a investigação permite afirmar que o objetivo geral foi plenamente alcançado, assim como os objetivos específicos, sobretudo a partir da análise desenvolvida nos capítulos finais, nos quais se concentram a dimensão empírica e as proposições institucionais da pesquisa.

O primeiro objetivo específico, consistente em examinar o funcionamento das comissões de heteroidentificação no âmbito da política de cotas raciais da Universidade Federal do Amapá, foi atingido mediante a análise de seus fundamentos, procedimentos e critérios, evidenciando-se a centralidade do critério fenotípico e a necessidade de observância de parâmetros de juridicidade, como motivação adequada, transparência e possibilidade de controle.

O segundo objetivo específico, que trata da identificação das ações judiciais que questionam as decisões das comissões, foi cumprido por meio do levantamento empírico das demandas judiciais no período de 2021 a 2024, permitindo mapear os principais argumentos mobilizados, os padrões de litigiosidade e os pontos de inquietação levados ao Poder Judiciário Federal no âmbito da Seção Judiciária do Amapá.

Quanto ao terceiro objetivo, referente à verificação dos impactos da reforma de decisões das comissões sobre a política de ações afirmativas, foi alcançado com a análise quantitativa e qualitativa das decisões judiciais. A perquirição permitiu identificar padrões decisórios, índices de deferimento e indeferimento, bem como compreender como o Judiciário, em determinados casos, redefine os critérios administrativos de identificação racial, produzindo efeitos concretos sobre a política pública.

Já o último objetivo, que propõe mecanismos de melhoria nos procedimentos adotados pelas comissões de heteroidentificação da UNIFAP, foi atendido na elaboração de produtos técnicos com a finalidade de sistematização normativa, padronização procedimental e

orientação institucional diante da judicialização, com vistas ao fortalecimento da segurança jurídica e da efetividade da política de ações afirmativas.

Diante deste percurso, é possível sintetizar alguns achados centrais. Verificou-se que a judicialização das comissões de heteroidentificação da UNIFAP concentra-se em cursos de elevado prestígio social, como Medicina e Direito, demonstrando que a disputa judicial está diretamente relacionada ao acesso a espaços de poder e capital simbólico. Constatou-se, ainda, a inexistência de um padrão decisório uniforme no âmbito do Poder Judiciário Federal do Amapá, com significativa variação entre os juízes, mostrando interpretações fragmentadas acerca dos limites e da legitimidade da atuação das comissões de heteroidentificação.

Como resultado, surge como achado estruturante a existência de um déficit de letramento racial no âmbito do Poder Judiciário, que se manifesta na dificuldade de apreensão da dimensão sociológica da raça no contexto brasileiro e na adoção de abordagens excessivamente formalistas para o tratamento de uma política pública de natureza redistributiva.

Frente a esses resultados, a pesquisa traz proposições em dois níveis. No plano institucional, propõe-se o fortalecimento dos procedimentos de heteroidentificação por meio da regulamentação detalhada das etapas decisórias, capacitação contínua dos membros das comissões e da adoção de protocolos específicos para atuação em contextos de judicialização. As medidas visam conferir maior segurança jurídica aos procedimentos.

No plano mais constitutivo, verificou-se a necessidade de intervenção na formação dos operadores do Direito. Propõe-se, nesse sentido, a institucionalização obrigatória de disciplinas direcionadas ao estudo das relações raciais, ações afirmativas e do direito antidiscriminatório nos cursos de graduação em Direito. A ausência desse debate na formação jurídica contribui para a reprodução de interpretações descoladas da realidade social brasileira, impactando diretamente a atuação do sistema de justiça.

Nesse cenário, impõe-se reconhecer que a efetividade das ações afirmativas depende, de modo decisivo, da qualificação dos atores institucionais envolvidos. Os magistrados, em particular, precisam estar preparados para atuar no campo do direito antidiscriminatório, o que os força a ter não só o domínio técnico, mas também a incorporação de referenciais como o Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial do Conselho Nacional de Justiça. Julgar políticas raciais em uma sociedade desigual não pode ser exercício de abstração, demanda compreensão histórica, sensibilidade sociológica e compromisso com a igualdade material.

Por outro lado, as comissões de heteroidentificação também são chamadas a um contínuo processo de aprimoramento institucional. Enquanto instâncias administrativas, suas decisões devem observar parâmetros rigorosos de juridicidade, com especial atenção à

motivação adequada, respeito ao contraditório e à ampla defesa, proteção da dignidade da pessoa humana e à conformidade com a jurisprudência consolidada. O fortalecimento desses procedimentos é condição de legitimidade de uma política pública constantemente judicializada.

Historicamente, para restringir direitos, bastam poucos atores, laborando muitas vezes sob baixa densidade reflexiva, para produzir decisões com efeitos amplos. Quando se trata, porém, de expandir direitos, sobretudo por meio de políticas de ações afirmativas, exige-se um grau muito mais elevado de justificação, debate e escrutínio. A trajetória recente da própria Universidade Federal do Amapá demonstra isso, iniciativas de ampliação das ações afirmativas, como a redefinição de critérios e percentuais, rapidamente se tornam objeto de contestação intensa, antes mesmo de consolidarem seus efeitos.

Essa dinâmica mostra que a judicialização está inserida em um campo de disputas onde o Direito pode tanto ser um instrumento de concretização da igualdade material como mecanismo de sua contenção. Entre uma possibilidade e outra, o que está em jogo não é a interpretação de normas, mas a própria capacidade das instituições de enfrentar as desigualdades raciais que estruturam a sociedade brasileira.

Não há como sustentar políticas de ações afirmativas sem um sistema de justiça que compreenda a realidade que essas políticas buscam transformar. Sem letramento racial, sem formação crítica e sem compromisso com o direito antidiscriminatório, o risco que se tem é o de que o Direito seja convertido em linguagem sofisticada de resistência à mudança, exigente na forma, mas insuficiente na substância.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carlos Alberto Lima de. **Vamos colocar o preto no branco? Racismo, antirracismo e a Lei 10.639/2003 em escolas particulares de Niterói.** 2012. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/8357>. Acesso em 28 de janeiro de 2025.
- ALVES, Rubem. **O Retorno e Terno: crônicas.** 27ª Edição. Campinas, Editora Papirus, 2008
- ARISTÓTELES. **Política.** São Paulo: Martin Claret, 2007.
- BAGGIO, Antonio Maria (org.). **O Princípio Esquecido 2: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política.** Editora Cidade Nova: São Paulo, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(SYN)THESIS**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 19 jan. 2026.
- BARROSO, Luis R. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro** - 9ª Edição 2022. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. p.246. ISBN 9786555598995. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598995/>. Acesso em: 19 mai. 2025.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, v. 8, p. 059-085, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/23970>. Acesso em 09/01/2026
- BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. **As tendências do direito público no limiar de um novo milênio.** Editora Saraiva, 2000.
- BAUMAN, Zygmunt e MAY, Tim. **Aprendendo a pensar com a sociologia.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2010.
- BERNARDO, Teresinha. Memória: suas possibilidades nas Ciências Sociais. Aurora. **Revista de Arte, Mídia e Política**, n. 11, p. 100-103, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/aurora/article/view/5527>. Acesso em 19 de março de 2025.
- BERNARDO, Teresinha; MACIEL, Regimeire Oliveira. Racismo e educação: um conflito constante. Contemporânea-**Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 5, n. 1, p. 191, 2015. Disponível em: <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/download/302/134>. Acesso em 28 de janeiro de 2025.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova ed. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de novembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. **Dispõe sobre o estágio de estudantes e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 set. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 8 jun. 2017. Informativo STF nº 868. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 2 de março 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1553243/CE**. Tema 1420 da Repercussão Geral. Tribunal Pleno. Julgado em 5 set. 2025. Informativo STF nº 1189. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 2 de março 2025.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em 03/02/2026.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 11 de novembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 22 mar. 2026

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, 10 jan. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 27/01/2026.

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, 8 dez. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 27/01/2026

BRASIL. Decreto nº 12.536, de 27 de junho de 2025. **Dispõe sobre a reserva de vagas às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas em concursos públicos e em processos seletivos simplificados para contratação por tempo determinado.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.536-de-27-de-junho-de-2025-638656703>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Povos Indígenas. Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI nº 261, de 27 de junho de 2025. **Disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras, indígenas e quilombolas no âmbito da administração pública federal e dispõe sobre a classificação em caso de inclusão em múltiplas hipóteses de reserva de vagas.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mgi/mir/mpi-n-261-de-27-de-junho-de-2025-638656793>. Acesso em: 16 mar. 2026

BRASIL. Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025. **Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30 % (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos e nos processos seletivos simplificados no âmbito da administração pública federal; e revoga a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.** Diário Oficial da União: Seção 1, p. 1, 4 jun. 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15142-3-junho-2025-797545-norma-pl.html>. Acesso em: 26/01/2026.

BRASIL. Projeto de Lei nº 461, de 2020 (Câmara dos Deputados). **Altera a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para vedar a realização de procedimentos de heteroidentificação racial.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1861959&filename=PL%20461/2020 Acesso em: 26/01/2026

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.317, de 2021 (Câmara dos Deputados). **Altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, para dispor sobre as comissões de heteroidentificação.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2300355>. Acesso em 26/01/2026

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento sobre a constitucionalidade das cotas raciais no ensino superior. Brasília, DF, 26 de abril de 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 2 de março 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.182,** Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 24 nov. 2005, publicado no Diário da Justiça em 10 mar. 2006. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em 03/02/2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.367.** Relator: Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, julgado em 5 mar. 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 5 mar. 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em 03/02/2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 266**. Diário da Justiça, Brasília. 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sumula266>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 349.703-1/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico, 5 jun. 2009c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>>. Acesso em 27/01/2026.

Brasil. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva racial**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

Brasil. STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em mandado de segurança nº RMS 58.785-MS**, Rel. Ministro Sérgio Kukina, 1ª Turma, julgado em 23 ago. 2022 (Informativo 746). Brasília: STJ, 29 ago. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Informjuris20/article/view/12687> (texto completo e PDF do Informativo 746). Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.173.900/SP**. Relator: Ministro Teodoro Silva Santos. Julgado em 19 dez. 2024. Publicado no DJe em 23 dez. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=289104477®istro_numero=202402769030&peticao_numero=&publicacao_data=20241223&formato=PDF. Acesso em 17/03/2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso em Mandado de Segurança nº 69.978/BA**. Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Primeira Turma. Julgado em 2023. Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=214631932®istro_numero=202203270281&peticao_numero=202300058940&publicacao_data=20231025&formato=PDF. Acesso em: 17/03/2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. **Ação Civil Pública nº 1007640-78.2023.4.01.3100**. 17 abril de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em 10 de fevereiro de 2026.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Mandado de Segurança nº 1016042-15.2018.4.01.0000**. Relatora: Desembargadora Federal Ângela Catão. Corte Especial. Julgado em 2 jul. 2020. Publicado em 22 jul. 2020. Disponível em: <https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em 03/02/2026.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Mandado de Segurança nº 1005760-78.2019.4.01.0000**. Relatora: Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso. Corte Especial. Publicado em 12 nov. 2019. Disponível em: <https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>.

consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam. Acesso em 03/02/2026.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Mandado de Segurança nº 1011502-23.2024.4.01.3100**. 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá. Sentença. 2024. Disponível em: <https://pje1g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em 03/02/2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Seção Judiciária do Amapá. **Procedimento Comum Cível nº 1009824-70.2024.4.01.3100**. 2ª Vara Federal Cível. Decisão interlocutória. Macapá, 24 jan. 2025. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Seção Judiciária do Amapá. **Procedimento Comum Cível nº 1000545-31.2022.4.01.3100**. 1ª Vara Federal Cível. Sentença. Macapá, 22 de abril de 2023. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Seção Judiciária do Amapá. **Mandado de Segurança Cível nº 1009927-77.2024.4.01.3100**. 1ª Vara Federal Cível. Decisão interlocutória. Macapá, 22 jul. 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Procedimento Comum Cível nº 1022976-25.2023.4.01.3100**. 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Procedimento Comum Cível nº 1016463-07.2024.4.01.3100**. 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Procedimento Comum Cível nº 1014682-47.2024.4.01.3100**. 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Produção técnica na pós-graduação**. Brasília: CAPES, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/10062019-producao-tecnica-pdf>. Acesso em: 25 mar. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência**. Florianópolis. v. 43, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/VZ9b5j6chf7tPL3RB3qXsxh/>. Acesso em 25 de março de 2025.

BULHÕES, E. S. P. (2008). O tradicionalismo na linguagem jurídica. **Signo**, 33(55), 66-77. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/signo.v33i55.543>. Acesso em 23/09/2024.

BULOS, Uadi L. **Curso de Direito Constitucional** - 17ª Edição 2025. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.401. ISBN 9788553621217. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621217/>. Acesso em: 09 mai. 2025.

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo de racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser**. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

CAMILLOTO, Bruno; DE OLIVEIRA, Rita Cristina. Comissões de heteroidentificação racial: os desafios políticos e jurídicos de implementação da política de ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras. **REPECULT- Revista Ensaios e Pesquisas em Educação e Cultura**, (<http://doi.org/10.29327/211303>), v. 5, n. 9, p. 86-100, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrj.br/index.php/repecult/article/view/528>. Acesso em: 11 de novembro de 2024.

CAMILLOTO, Bruno; CAMILLOTO, Ludmilla. Comissões de heteroidentificação racial: por quem os sinos deveriam dobrar?. **Educação & sociedade**, v. 43, p. e254673, 2022. Disponível em: <https://www.sidalc.net/search/Record/oai:scielo:S0101-73302022000105003/Description>. Acesso em: 16/03/2026.

CALDAS, Italorran de Oliveira.; BRASIL GOMES, W. P.; DAMASCENO DE SÁ, L.; GUERRA REGINALDO, S.; PINHEIRO BESERRA, E. A JUDICIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS SELETIVOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ À LUZ DA HERMENÊUTICA NEGRA E DO DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO. **REVISTA ESMAT**, [S. l.], v. 17, n. 31, p. 243–272, 2025. DOI: 10.29327/270098.17.31-12. Disponível em: https://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/774. Acesso em: 30 set. 2025.

COLLINS, Patricia Hill. **Bem Mais que Ideias: a Interseccionalidade Como Teoria Social Crítica**. São Paulo: Boitempo, 2022.

COSTA, Sérgio. A construção sociológica da raça no Brasil. **Estudos afro-asiáticos**, v. 24, p. 35-61, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/r5cSgh4tbG4DDHKmsjsHK9S/>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

DA SILVA, Miriam Carvalho; CUSTÓDIO, Elivaldo Serrão. A universidade federal do amapá e a comissão de heteroidentificação: entraves, desafios e possibilidades. **Dialogia**, [S. l.], n. 39, 2021. DOI: 10.5585/39.2021.20426. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/20426>. Acesso em: 29 nov. 2024.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. **OAB vai questionar cotas para negros em universidade do RJ**. 2003. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/321103/oab-vai-questionar-cotas-para-negros-em-universidade-do-rj>. Acesso em: 16 maio 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** - 39ª Edição 2026. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.212. ISBN 9788530998660. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998660/>. Acesso em: 18 mar. 2026

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas. 2012.

DIAS, Luciana de Oliveira. Ações Afirmativas e Políticas Reparatórias: Avanços e Desafios. **Cadernos de Campo**, São Paulo, Brasil, v. 31, n. 2, p. e205161, 2022. DOI: 10.11606/issn.2316-9133.v31i2pe205161. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/205161>. Acesso em: 23 mar. 2026.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 15. ed. Florida: Pearson Education, 2016. (Tradução própria realizada com DeepL Translator).

ELISIO, Régis Rodrigues. **Comissões de Heteroidentificação: discursos, práticas e perspectivas das cotas raciais no Brasil**. 2021. 96 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.5534>. Acesso em: 19 mai. 2025.

FERES JÚNIOR, João et al. História da ação afirmativa no mundo. **Ação afirmativa: conceito, história e debates [online]**. Sociedade e política collection. Rio de Janeiro: EDUERJ, p. 51-63, 2018. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2mvbb/pdf/feres-9786599036477-05.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2025.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. Editora Contracorrente, 2021.

FREY, Klaus. POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em 13 de maio de 2025.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 42. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FRIEDE, Reis. **Ciência do Direito, Norma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica**. 9. ed. Barueri: Manole, 2015. E-book. p.75. ISBN 9788520446263. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520446263/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008. Tradução de Alexandra Figueiredo et al. Coordenação e revisão científica de José Manuel Sobral.

GOFFMAN, Erving . **Manicômios, prisões e conventos**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Raça e os estudos de relações raciais no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 54, p. 147-156, 1999. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/wp-content/uploads/2018/11/GUIMARAES-Ra%C3%A7a-e-os-estudos-de-rela%C3%A7%C3%B5es-raciais-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 16 de março de 2026.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HIRSCHL, Han. **Rumo à juristocracia: as origens e consequências do novo constitucionalismo**. Tradução Amauri Feres Saad. 1 ed. Londrina: Editora E.D.A, 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: [\[https://censo2022.ibge.gov.br\]](https://censo2022.ibge.gov.br)(<https://censo2022.ibge.gov.br>). Acesso em: 30 set. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2025.

JESUS, Rodrigo Ednilson de. **Ações afirmativas, educação e relações raciais: conservação, atualização ou reinvenção do Brasil?**. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-92QPQK>. Acesso em 15 de maio de 2025.

JESUS, Rodrigo Ednilson de. **Quem quer (pode) ser negro no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

LAHERA, Eugenio. **Introducción a las políticas públicas** (tradução própria realizada com DeepL Translator). CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31352/S9910713_es.Pdf. p. 1-23, 1999. Acesso em 19 de março de 2025.

LASSELLE, Ferdinand. **O que é uma constituição?** São Paulo: Pillares, 2016.

LOWI, Theodore J. **Four Systems of Policy, Politics and Choice**. In: Public Administration Review, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310. (Tradução própria realizada com DeepL Translator).

MADEIRA, Lígia Mori; ENGELMANN, Fabiano. Estudos sociojurídicos: apontamentos sobre teorias e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil. **Sociologias**, v. 15, p. 182-209, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/wQ5NyRFD7ZvvS5DR9s4w3Wq/?format=html>. Acesso em 15 de outubro de 2024.

MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Estudos avançados**, v. 18, p. 67-80, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/HvLCqfzVdn4X6PqRF5bqsmD/?lang=pt>. Acesso em 05 de novembro de 2025

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Volume I, Livro Primeiro: O processo de produção do capital. Tomo 1 (Prefácios e Capítulos I a XII). Apresentação de Jacob Gorender. Coordenação e revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Edição 2025. 9. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.1072. ISBN 9788553626908. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626908/>. Acesso em: 26 jan. 2026.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Tradução de Renata Santini. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MEDEIROS, Carlos Alberto. **Na lei e na raça: legislação e relações raciais. Brasil-Estados Unidos**, 2004.

MENDES, Gilmar F. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional**, 4ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. E-book. p.720. ISBN 9788502134249. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502134249/>. Acesso em: 19 mai. 2025.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, n. 117, p. 197-217, 2002. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000300011&script=sci_abstract. Acesso em: 12 de maio de 2025.

MÓDOLO, Lucas de Santana. **Cotas raciais e métodos de controle antifraude**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082023-134921/pt-br.php>. Acesso em: 20 mar. 2026.

MOREIRA, Adilson José. PENSANDO COMO UM NEGRO: ENSAIO DE HERMENÊUTICA JURÍDICA. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 18, n. 7, p. 393–420, 2017. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2017.v18i7.3182. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3182>. Acesso em: 13 mar. 2025.

MOREIRA, A. J. DIREITO DAS RELAÇÕES RACIAIS: UMA LEITURA DAS FORMAS DE GOVERNANÇA RACIAL NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 1115–1141, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i4.873. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/873>. Acesso em: 25 mar. 2026.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

MOREIRA, Adilson. **Racismo recreativo**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

MOTTA, Sylvio, BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 2a ed. Rio de Janeiro: Campus Jurídico/Elsevier, 2009.

MUNANGA, Kabengele. A difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil. **Estudos avançados**, v. 18, p. 51-66, 2004. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ea/a/MnRkNKRH7Vb8HKWTVtNBFDp/?lang=pt&form>. Acesso em: 18 de maio de 2025.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *Sociedade e cultura*, v. 4, n. 2, 2001. . Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/515>. Acesso em: 27 junho de 2025.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 3. ed. São Paulo, SP: Perspectivas, 2016.

NEVES, André Luiz Batista. **Críticas às gerações ou dimensões dos direitos fundamentais**. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/45522765/CR%C3%8DTICAS_%C3%80S_GERA%C3%87%C3%95ES_OU_DIMENS%C3%95ES_DOS_DIREITOS_FUNDAMENTAIS. Acesso em: 7 maio 2025.

NIETZSCHE, Friedrich. **Genealogia da moral: uma polêmica**. Tradução: Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

NOGUEIRA, Oracy. (2007). Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social**, 19(1), 287-308. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000100015>. Acesso em 12 de março de 2025.

OLIVEIRA, Wesley Vaz. EDUCAÇÃO E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS: UM DIAGNÓSTICO DO ENSINO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ (UNIFAP). **Revista Em Favor de Igualdade Racial**, v. 4, n. 1, p. 191-204, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/RFIR/article/view/4116>. Acesso em: 29 nov. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

QUIJANO, A. Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber, eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latinoamericanas. CLACSO: Buenos Aires, 2005. p. 227-278. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf. Acesso em 15 de maio de 2025.

REGINALDO, Sídny Guerra; ANDRADE, Francisco Ari de. Crítica à educação e memorização da linguagem jurídica: por uma humanização nos cursos de direito. In: VASCONCELOS, José Gerardo; XAVIER, Antônio Roberto (Orgs). **Pesquisas Pós-doutorais em história e memória da educação**. Fortaleza: Impreco, 2018. p. 49-62. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/38338>. Acesso em 23 de setembro 2024.

RIO DE JANEIRO. LEI Nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000. **Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências**. Leis Estaduais, [S. l.], 2000. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-3524-2000>. Acesso em: 18 maio 2025.

RIO DE JANEIRO. LEI Nº 3.708, de 9 de novembro de 2001. **Institui cota de até 50% das vagas oferecidas nas universidades públicas estaduais para egressos do ensino público.** Leis Estaduais, [S. l.], 2001. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-3708-2001>. Acesso em: 18 maio 2025.

RIO DE JANEIRO. LEI Nº 4.151, de 4 de setembro de 2003. **Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências.** Leis Estaduais, [S. l.], 2003. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-4151-2003>. Acesso em: 18 maio 2025.

RIO DE JANEIRO. LEI Nº 5.074, de 6 de julho de 2007. **Altera a Lei nº 4.151, de 04 de setembro de 2003.** Leis Estaduais, [S. l.], 2007. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-5074-2007>. Acesso em: 18 maio 2025.

RIO DE JANEIRO. LEI Nº 5.346, de 26 de dezembro de 2008. **Dispõe sobre o novo sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais e dá outras providências.** Leis Estaduais, [S. l.], 2008. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-5346-2008>. Acesso em: 18 maio 2025.

RIO DE JANEIRO. LEI Nº 8.121, de 27 de setembro de 2018. **Dispõe sobre o sistema de cotas raciais, sociais e para pessoas com deficiência nas universidades estaduais do Rio de Janeiro.** Vestibular UERJ, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.vestibular.uerj.br/wp-content/uploads/2019/03/LEI-N%C2%BA-8121-DE-27-DE-SETEMBRO-DE-2018.pdf>. Acesso em: 18 maio 2025.

ROCHA, Maria Vital da; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. A pesquisa jurídica em um contexto pós-moderno: uma abordagem sociológica. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.37, n.2, jul./dez., 2017, p. 281-297. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/30510>. Acesso em 23 de setembro 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8ª Edição, Porto Alegre : Livraria do Advogado Ed., 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros. 2014.

SILVA, Pauline Aparecida Ildefonso Ferreira da. Pós-graduação, interseccionalidade e equidade: um resgate histórico das ações afirmativas do local ao global. **Revista Goitacá**, v. 3, n. 1, p. 1–20, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagoitaca/article/view/62868>. Acesso em: 15 maio 2025.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional** - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.205. ISBN 9788553626885. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626885/>. Acesso em: 17 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Lei nº 19.722, de 22 de janeiro de 2026. **Dispõe sobre a vedação da adoção de cotas e outras ações afirmativas pelas instituições de ensino superior públicas ou que recebam verbas públicas no âmbito do Estado de Santa Catarina.** Diário Oficial

do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, n. 22.681-A, 22 jan. 2026. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/53804>. Acesso em: 26 mar. 2026.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DERMATOLOGIA. **SBD esclarece dermatologistas sobre emissão de laudos sobre cor, raça ou etnia**. Disponível em: <https://www.sbd.org.br/sbd-esclarece-dermatologistas-sobre-emissao-de-laudos-sobre-cor-raca-ou-etnia/>. Acesso em: 20 mar. 2026.

SOUZA, Antonio Escandiel de; ALVES, Carla Rosane da Silva Tavares; BRUTTI, Tiago Anderson. A elitização da linguagem jurídica e a necessidade de sua simplificação. **Signum: Estudos da Linguagem**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 123–140, 2016. DOI: 10.5433/2237-4876.2016v19n2p123. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/signum/article/view/25125>. Acesso em: 11 nov. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em: 23 de março de 2025

SOARES, Ricardo Mauricio F. **Hermenêutica e Interpretação Jurídica** - 5ª Edição 2023. 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.178. ISBN 9786555598797. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598797/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional** - 23ª Edição 2025. 23. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.284. ISBN 9788553624416. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624416/>. Acesso em: 09 mai. 2025.

TERRA. RJ: **Justiça nega pedido de filho de Bolsonaro contra lei de cotas raciais**. 17 dez. 2012. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/rj-justica-nega-pedido-de-filho-de-bolsonaro-contralei-de-cotas-raciais,d91d1aed31151410VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>. Acesso em: 16 maio 2025.

TEIXEIRA, Tarcísio. **LGPD e E Commerce** - 2ª Edição 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. p.94. ISBN 9786555598155. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598155/>. Acesso em: 22 mar. 2026.

TEIXEIRA, Tarcísio; GUERREIRO, Ruth M. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: Comentada Artigo Por Artigo** - 4ª Edição 2022. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. p.12. ISBN 9786555599015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555599015/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). **Cepe comemora 20 anos das cotas na UnB**. UnB Notícias, Brasília, DF, 23 jun. 2023. Disponível em: <https://noticias.unb.br/institucional/6606-cepe-comemora-20-anos-das-cotas-na-unb>. Acesso em: 19 maio 2025.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Plano de metas para a integração social, étnica e racial. Brasília:** UnB, 2004. Disponível em: <https://noticias.unb.br/images/Noticias/2018/06-Jun/Plano-de-Metas-Cotas-UnB1.pdf>. Acesso em: 16 maio 2025.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **18 anos de cotas na UNEB: histórias de lutas e garantia de direitos.** Salvador: Agência de Comunicação da UNEB, 2020. Disponível em: <https://agenciadecomunicacao.uneb.br/18-anos-de-cotas-na-uneb-historias-de-lutas-e-garantia-de-direitos/>. Acesso em: 16 maio 2025.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). Resolução nº 196/2002, de 18 de julho de 2002. **Estabelece e aprova o sistema de cotas para população afrodescendente, oriunda de escolas públicas, no preenchimento de vagas relativas aos cursos de graduação e pós-graduação e dá outras providências.** 2002.. Disponível em: https://redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/uneb_resolucao_2002_196_1.pdf.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ. EDITAL Nº. 01/2024, DE 19 DE JANEIRO DE 2024 - **PROCESSO SELETIVO 2024.** Amapá. 2024. Disponível em <https://depsec.unifap.br/concursos/processos/65a98c7731ea93ce13501ef7>. Acesso em 27 de novembro de 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ. EDITAL Nº. 01/2025, DE 29 DE JANEIRO DE 2025 - **PROCESSO SELETIVO 2025.** Amapá. 2025. Disponível em <https://depsec.unifap.br/concursos/processos/65a98c7731ea93ce13501ef7>. Acesso em 24 de maio 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ. Resolução n. 21/2022 - **Políticas de Ações Afirmativas da Unifap.** Amapá. 2020. Disponível em https://www2.unifap.br/direitoshumanos/files/2023/03/Resolucao_.pdf. Acesso em 27 de novembro de 2024.

SANTANA, Livia Maria; VAZ, Sant'Anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**, p. 32, 2018. Disponível em: https://alf.2025.ifmt.edu.br/media/filer_public/c5/b1/c5b11bde-e888-4435-8a96-2c31a4824c06/livro_heteroidentificacao_e_cotas_raciais.pdf#page=32. Acesso em: 16/03/2026.

VIEIRA, Enilton Ferreira. Lei n. 12.711/2012: **trajetória histórica, limites da ação afirmativa e aplicabilidade na Universidade Federal do Amapá–UNIFAP** (2013 a 2020). 2022. Disponível em: <http://200.139.21.55/handle/123456789/869>. Acesso em: 29 nov. 2024.

VIANA, Oliveira. **Evolução do povo brasileiro.** Companhia editora nacional, 1938.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações.** Prefácio de Manoel T. Berlinck. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

YIN, Robert K. Pesquisa qualitativa do início ao fim. Tradução de Daniel Bueno; revisão técnica de Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2016.

APÊNDICE A - NORMA REGULAMENTADORA DOS PROCEDIMENTOS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NA UNIFAP

O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ, no uso de suas atribuições legais, e nos termos do art. 14, inciso VII, do Estatuto da UNIFAP, e do art. 17, inciso XVIII, do Regimento Geral da UNIFAP;

CONSIDERANDO a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a constitucionalidade das políticas de ações afirmativas, notadamente as cotas raciais, bem como a validade dos procedimentos de heteroidentificação como instrumento legítimo e constitucional para aferição da autodeclaração étnico-racial;

CONSIDERANDO a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e suas alterações, que dispõem sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio;

CONSIDERANDO a Resolução nº 21/2022 do Conselho Universitário da UNIFAP, que institui a Política de Ações Afirmativas e prevê, em seu Capítulo VI, que a autodeclaração de pertencimento identitário dos candidatos negros (pretos e pardos) e indígenas deve ser ratificada por Comissão de Heteroidentificação;

CONSIDERANDO a necessidade de garantir transparência, fundamentação, segurança técnica e jurídica às decisões das Comissões de Heteroidentificação, prevenindo fraudes e controvérsias judiciais;

RESOLVE:

Art.1º Instituir e regulamentar os procedimentos de heteroidentificação no âmbito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), conforme previsto na Resolução nº 21/2022, e dá outras providências.

Art. 2º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

DÊ-SE CIÊNCIA, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE
Reitoria da Fundação Universidade Federal do Amapá

ANEXO I

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Portaria institui e regulamenta os procedimentos de heteroidentificação no âmbito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), aplicáveis a todos os processos seletivos de graduação e pós-graduação que adotem sistema de cotas étnico-raciais.

Art. 2º A heteroidentificação constitui procedimento complementar de verificação da autodeclaração de pertencimento racial, com o objetivo de assegurar a fidedignidade, transparência e efetividade das ações afirmativas implementadas pela instituição.

CAPÍTULO II OBJETIVOS DO ATO NORMATIVO

Art. 3º Esta Portaria tem como objetivos:

- I – Assegurar a legitimidade e a integridade dos procedimentos de heteroidentificação realizados pela UNIFAP;
- II – Padronizar e uniformizar os critérios e as práticas adotadas pelas Comissões;
- III – Garantir a transparência e a publicidade qualificada das decisões, respeitando a proteção de dados e a dignidade das pessoas envolvidas;
- IV – Fortalecer a fundamentação técnica e jurídica das decisões das comissões, prevenindo revisões e anulações judiciais;
- V – Instituir mecanismos de controle e prevenção de fraudes no sistema de cotas raciais;
- VI – Promover o aperfeiçoamento contínuo das comissões e a formação dos seus membros;
- VII – Reforçar o compromisso institucional da UNIFAP com a equidade racial, a ética pública e a promoção da justiça social.

CAPÍTULO III COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

Art. 4º A Comissão de Heteroidentificação será instituída por Portaria do Reitor da UNIFAP, composta por, no mínimo, três membros titulares e um suplente, observada a seguinte composição:

- I – um(a) docente da UNIFAP;
- II – um(a) servidor(a) técnico-administrativo(a) da UNIFAP;
- III – um(a) representante de entidade ou coletivo vinculado à promoção da igualdade racial ou pertencente ao grupo étnico correspondente.

§1º Na impossibilidade de participação do representante de entidade ou coletivo, este poderá ser substituído por servidor técnico-administrativo ou docente da UNIFAP, devidamente capacitado na temática étnico-racial.

§2º Poderão compor a Comissão pessoas externas à UNIFAP, desde que comprovem atuação reconhecida em direitos étnico-raciais.

§3º Sempre que possível, deverá ser observada a diversidade entre os membros.

§4º É vedada a participação de membros que possuam vínculo de parentesco, amizade íntima ou interesse direto no processo de qualquer candidato.

§5º Todos os membros deverão ter participado de curso de capacitação sobre promoção da igualdade racial, relações étnico-raciais e enfrentamento ao racismo.

CAPÍTULO IV

BANCO DE MEMBROS HABILITADOS

Art. 5º A UNIFAP poderá instituir um Banco Institucional de Membros Habilitados para atuação em Comissões de Heteroidentificação, Comissões Recursais e Comissões de Verificação de Fraudes, composto por docentes e técnicos-administrativos que atendam aos requisitos desta Portaria.

§1º O cadastro e seleção dos membros do banco serão realizados mediante edital específico, observando critérios como:

I – formação ou atuação comprovada na temática étnico-racial;

II – experiência em políticas afirmativas, direitos humanos ou diversidade;

III – participação em curso de formação oferecido pela UNIFAP ou instituição parceira.

§2º Os membros cadastrados poderão ser convocados a compor comissões, conforme a necessidade dos processos seletivos ou procedimentos administrativos.

§3º O banco será atualizado periodicamente e ficará sob responsabilidade da Superintendência de Ações Afirmativas e Direitos Humanos (SUPADH).

CAPÍTULO V

PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

Art. 6º O procedimento será presencial e individual, consistindo na análise do fenótipo social do(a) candidato(a), entendido como o conjunto de características físicas observáveis que permitam o reconhecimento social como pessoa negra.

§1º Serão consideradas características como cor da pele, textura do cabelo e traços faciais, entre outras que compõem o fenótipo socialmente reconhecido.

§2º É vedado o uso de exames clínicos, dermatológicos, escalas de pigmentação ou laudos técnicos, como a Escala de Fitzpatrick, em qualquer fase do processo.

§3º Serão desconsiderados documentos ou laudos externos que atestem ascendência, ancestralidade ou identidade étnica emitidos por terceiros.

§4º O procedimento poderá ser filmado, destinando-se o registro audiovisual exclusivamente à instrução de eventuais recursos.

§5º A recusa injustificada à filmagem implicará eliminação do processo seletivo.

Art. 7º O(a) candidato(a) deverá apresentar, no ato da heteroidentificação, sua autodeclaração étnico-racial assinada, em modelo fornecido pela UNIFAP.

CAPÍTULO VI

DA FUNDAMENTAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E APRIMORAMENTO DAS DECISÕES

Art. 8º As Comissões de Heteroidentificação deverão reunir-se periodicamente para avaliar, discutir e aprimorar os procedimentos e critérios adotados, com vistas à transparência, segurança técnica e uniformidade das decisões.

Art. 9º As Comissões poderão, sempre que necessário, realizar reuniões conjuntas com a Procuradoria Federal junto à UNIFAP, para:

I – discutir aperfeiçoamentos nos procedimentos e critérios de análise;

II – avaliar decisões judiciais e seus impactos sobre os processos de heteroidentificação;

III – propor medidas de fortalecimento da fundamentação e prevenção de litígios.

Art. 10. Cada parecer ou ata de decisão deverá conter:

I – fundamentação clara, técnica e detalhada das razões que levaram à ratificação ou não da autodeclaração;

II – descrição precisa dos traços fenotípicos considerados e desconsiderados;

III – registro individual dos votos de cada membro, observando a publicidade mitigada e a proteção de dados pessoais;

IV – linguagem respeitosa, técnica e desprovida de juízo de valor subjetivo;

V – referência expressa à filmagem e à deliberação colegiada.

§1º A ausência de fundamentação adequada poderá ensejar revisão administrativa interna e será evitada por meio de capacitação contínua e acompanhamento jurídico-institucional.

CAPÍTULO VII

SISTEMA DE CONTROLE E VERIFICAÇÃO DE FRAUDES

Art. 11. Fica instituído o Sistema de Controle e Verificação de Fraudes em Cotas Raciais da UNIFAP, destinado a prevenir, apurar e corrigir eventuais irregularidades no uso indevido do sistema de cotas.

Art. 12. Recebida denúncia ou indício de fraude, a Reitoria determinará a instauração de processo administrativo específico, com a formação de Comissão de Verificação de Fraudes, composta por membros distintos da comissão originária.

§1º O processo observará os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

§2º A Comissão poderá reexaminar o fenótipo do candidato e requisitar elementos adicionais de prova, sempre em ambiente respeitoso e técnico.

§3º Constatada a irregularidade, o candidato será eliminado do certame ou terá anulada a matrícula, conforme o caso.

§4º Havendo dúvida razoável e ausência de má-fé, prevalecerá o princípio da boa-fé e da autodeclaração do candidato.

APÊNDICE B - PROTOCOLO DE PROCEDIMENTOS INSTITUCIONAIS: ATUAÇÃO EM CASOS DE JUDICIALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

1 OBJETIVOS E FINALIDADES

O Protocolo tem por objetivo estabelecer diretrizes, responsabilidades e fluxos de atuação institucional diante da judicialização dos procedimentos de heteroidentificação conduzidos pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Sua finalidade é garantir segurança jurídica, coerência administrativa e respeito aos direitos fundamentais dos candidatos, ao mesmo tempo em que assegura a integridade das políticas públicas de ação afirmativa, reconhecidas constitucionalmente e legitimadas pela jurisprudência nacional. De forma específica, este Protocolo busca:

1. Orientar os membros das Comissões de Heteroidentificação e os setores internos quanto aos procedimentos a adotar diante da instauração de processo judicial;
2. Uniformizar o tratamento institucional das demandas judiciais;
3. Assegurar decisões administrativas fundamentadas, transparentes e compatíveis com o controle judicial.

2 CONSTITUCIONALIDADE E IMPORTÂNCIA DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

As Comissões de Heteroidentificação encontram respaldo constitucional e jurisprudencial consolidado. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 186/DF, reconheceu a constitucionalidade das políticas de cotas raciais e, de forma expressa, a legitimidade de procedimentos de verificação da autodeclaração, desde que pautados por critérios fenotípicos e conduzidos com transparência, pluralidade e respeito à dignidade humana.

Essas comissões são instrumentos de efetividade das ações afirmativas e de proteção contra fraudes e garantem que o benefício das cotas alcance, de fato, as pessoas negras que sofrem os efeitos concretos do racismo estrutural. Portanto é um dever institucional da

Universidade, alinhado ao princípio da igualdade material e aos compromissos internacionais do Estado brasileiro.

A solidez e legitimidade das comissões dependem diretamente da adequada instrução dos procedimentos e da motivação das decisões. A existência de registros audiovisuais, o uso de linguagem técnica e impessoal nos pareceres, bem como a atuação colegiada e fundamentada, são fatores que reduzem a vulnerabilidade das decisões diante de revisões judiciais.

3 CONCEITOS FUNDAMENTAIS E CONTEXTO JURÍDICO

3.1 PROCESSO JUDICIAL

Conjunto de atos jurídicos ordenados e formalizados, instaurado para que o Poder Judiciário solucione um conflito de interesses entre partes (autor e réu). Pode envolver matérias cíveis, administrativas, trabalhistas, criminais ou constitucionais.

3.2 AUTOS JUDICIAIS

São os documentos físicos ou digitais que compõem o processo judicial, reunindo todas as petições, provas, decisões e manifestações das partes e do magistrado.

3.3 ATOS PRATICADOS PELO JUIZ

Despacho: Ato de impulso processual, sem decisão de mérito (ex.: solicitação de informações).
Decisão Interlocutória: Resolve questão incidental no curso do processo, sem encerrar a fase de conhecimento.
Sentença: Ato que põe fim à fase de conhecimento, com ou sem resolução de mérito.
Acórdão: Julgamento colegiado proferido por tribunais, normalmente em sede recursal.

3.4 DECISÃO LIMINAR

Decisão provisória proferida no início do processo, antes do julgamento definitivo, com o objetivo de garantir a eficácia de um direito urgente e evitar danos irreparáveis.

3.5 RECURSO

Meio jurídico por meio do qual a parte vencida busca revisão da decisão judicial por instância superior. É importante que a UNIFAP aguarde sempre a intimação oficial da decisão para adoção de providências.

3.6 JUDICIALIZAÇÃO

Consiste na submissão de controvérsias administrativas ao Poder Judiciário, o que ocorre quando candidatos insatisfeitos com as decisões das Comissões de Heteroidentificação ajuízam ações buscando reverter os resultados.

3.7 REVISÃO JUDICIAL E CONTROLE JUDICIAL

A revisão judicial é o exame pelo Judiciário da legalidade e legitimidade de atos administrativos. O controle judicial é possível, mas deve respeitar a margem de discricionariedade técnica das comissões. A jurisprudência tem entendido que o Judiciário não pode substituir o juízo técnico da banca, mas pode anular o ato se houver vício de procedimento, ausência de fundamentação ou violação de direitos.

4 DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL E DAS COMPETÊNCIAS JURÍDICAS

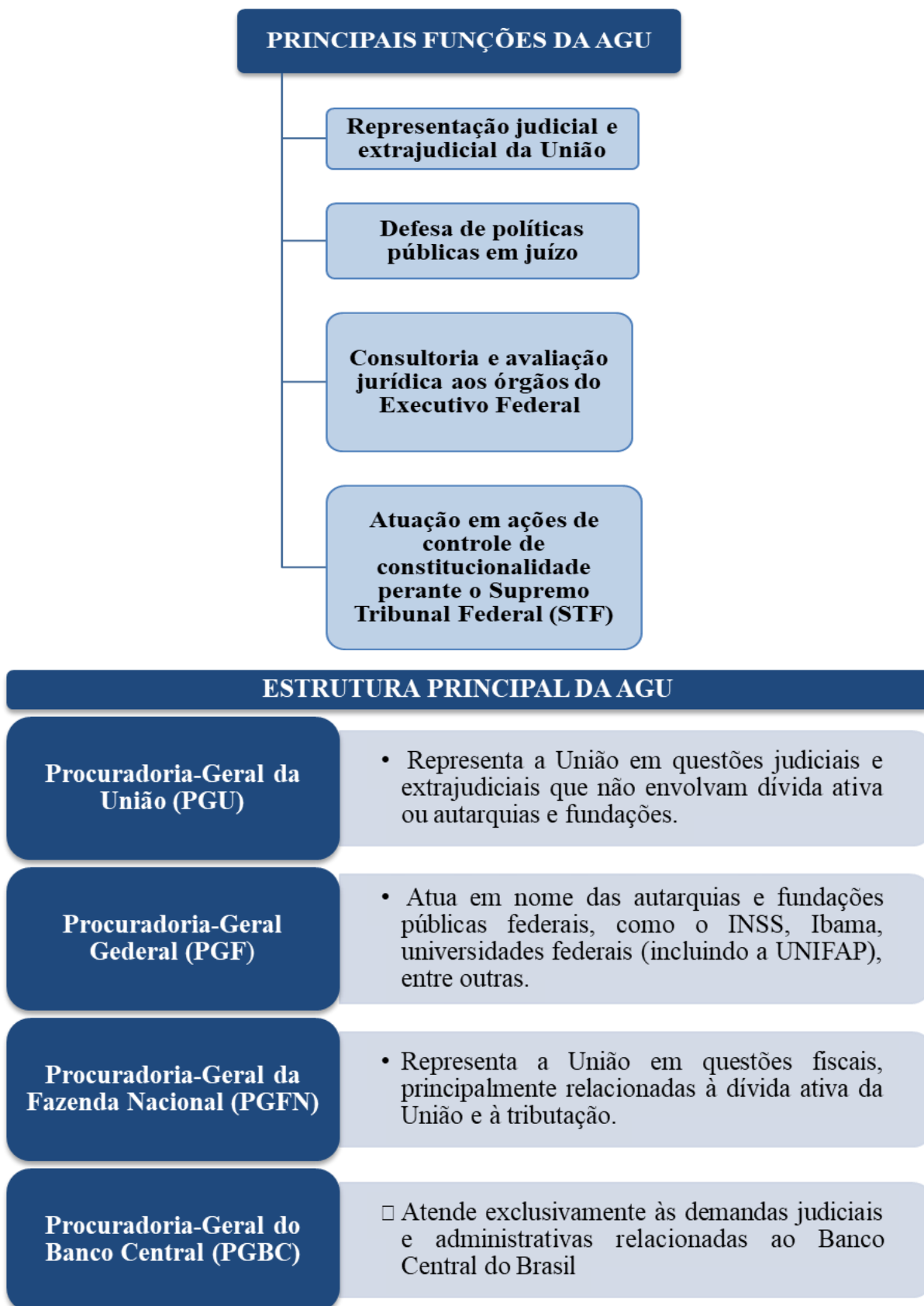
4.1 ADVOCACIA PÚBLICA

É uma atividade desempenhada por advogados públicos, que defendem os interesses do Estado e de suas instituições, atuando na representação judicial e na consultoria jurídica.

4.2 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

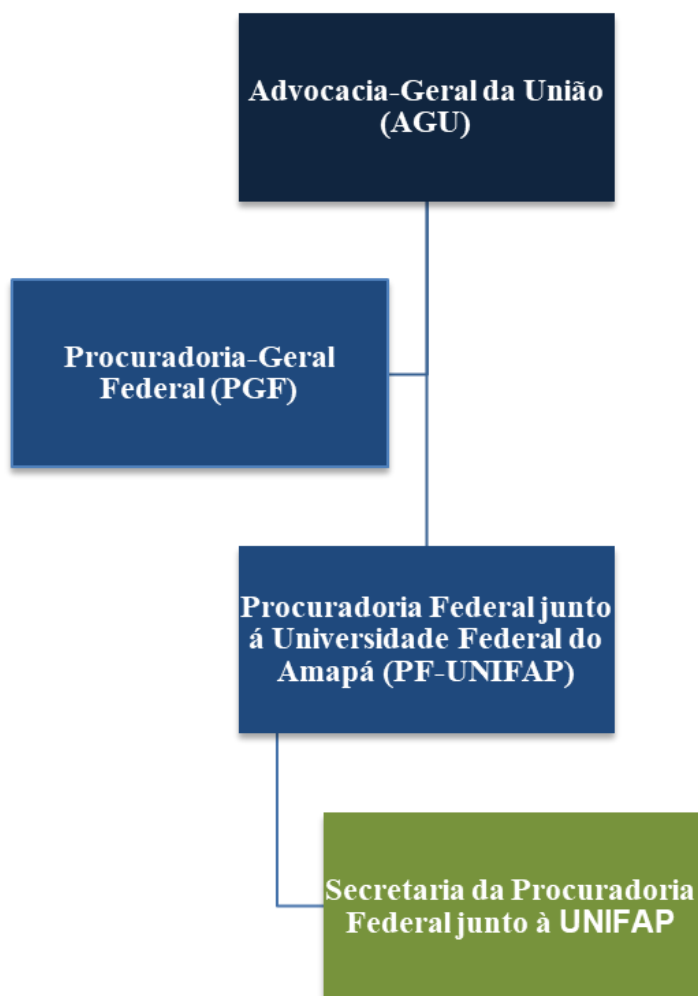
A Advocacia-Geral da União (AGU) é uma instituição essencial à Justiça, conforme previsto no art. 131 da Constituição Federal. Sua função é representar judicial e extrajudicialmente a União, além de prestar consultoria e assessoria jurídica aos órgãos do Poder Executivo Federal. A AGU é responsável por garantir que as políticas públicas sejam

efetivadas juridicamente, defendendo os interesses da União em questões judiciais e extrajudiciais.



4.3 PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIFAP (PF/UNIFAP)

Atua em caráter consultivo e preventivo, assessorando as comissões e setores administrativos quanto à interpretação das normas e aos riscos de judicialização. Pode realizar reuniões periódicas com as comissões, a fim de aprimorar os procedimentos, discutir decisões judiciais recentes e elaborar estratégias de prevenção de litígios. Além disso, atua diretamente apenas em casos de mandado de segurança envolvendo as decisões das comissões. Abaixo o fluxograma da estrutura na UNIFAP:



4.4 CONTENCIOSO JUDICIAL (AGU)

A PF-UNIFAP não atua diretamente em processos judiciais em que a UNIFAP seja parte, tal atribuição compete a outro órgão da PGF que representa em juízo as autarquias e fundações públicas federais. Entretanto, por estar mais próxima dos órgãos e setores da

Universidade, a PF-UNIFAP auxilia os Procuradores Federais oficiantes no contencioso na coleta de elementos para a defesa da Universidade em juízo.

4.5 PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA

Após a intimação de decisão judicial, a Procuradoria Federal/AGU elabora o Parecer de Força Executória, previsto no art. 37, inciso III, da Lei nº 13.327/2016, documento que interpreta o alcance da decisão judicial, fixa seus efeitos executórios e define os parâmetros de cumprimento pela Universidade. Nenhuma providência administrativa deve ser tomada antes da emissão desse parecer.

4.6 PRESTAÇÃO DE SUBSÍDIOS PARA DEFESA EM JUÍZO (DEMANDA DO CONTENCIOSO JUDICIAL)

A PF-UNIFAP não realiza diretamente a defesa contenciosa nos processos judiciais, essa responsabilidade é atribuída às equipes especializadas da Procuradoria-Geral Federal (PGF), membros da estrutura da Advocacia-Geral da União (AGU), espalhadas por todo o Brasil. Em demandas contenciosas, como ações civis públicas, ações ordinárias ou execuções fiscais, essas equipes assumem a responsabilidade pela defesa judicial.

As principais demandas judiciais envolvendo a Universidade Federal do Amapá refletem questões comuns ao ambiente universitário, geralmente ligadas à administração pública e à gestão de pessoas. Entre as mais recorrentes, destacam-se:

Questionamentos dos procedimentos de heteroidentificação: litígios relacionados às cotas raciais e aos critérios de heteroidentificação adotados pela universidade, frequentemente questionados em concursos e processos seletivos.

Processos Seletivos e Concursos Públicos: ações judiciais movidas por candidatos que alegam irregularidades em editais, classificações ou etapas dos processos seletivos e concursos realizados pela UNIFAP.

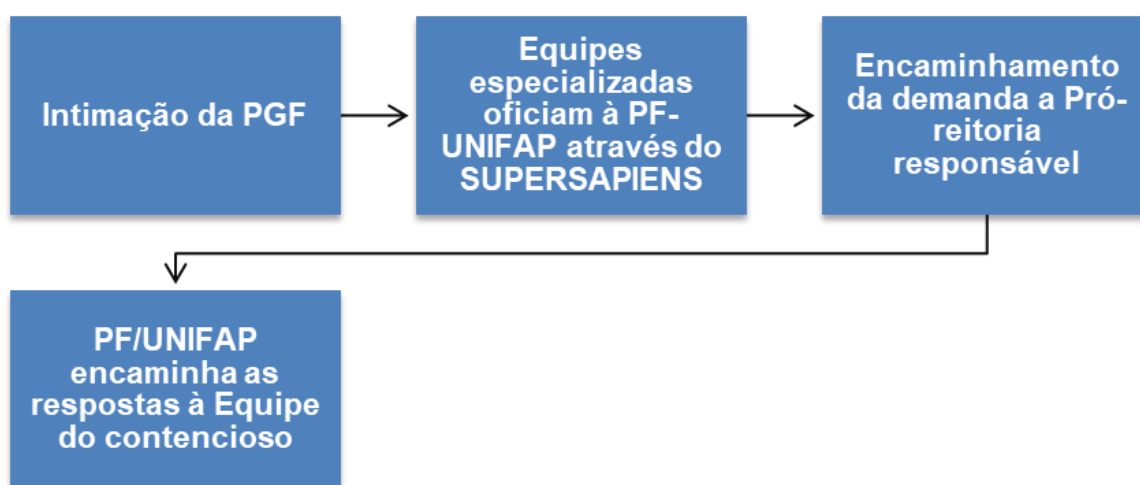
Remoção de Docentes: normalmente a judicialização acontece por conta da negativa da UNIFAP nos pedidos de remoção de docentes por motivos de saúde.

Progressão e Promoção funcional: litígios relacionados ao reconhecimento de direitos de servidores, como progressões funcionais, promoções na carreira e incorporação de vantagens remuneratórias.

Essas demandas exigem uma interação eficiente entre a PF-UNIFAP e as equipes contenciosas da PGF, pois é fundamental que uma universidade forneça as informações e documentos necessários para subsidiar a defesa. Esse fluxo de trabalho, aliado à expertise das equipes, garante que as demandas judiciais sejam tratadas com o rigor e a qualidade que o interesse público exige.

4.7 FLUXO OPERACIONAL DA PRESTAÇÃO DE SUBSÍDIOS PARA DEFESA EM JUÍZO (DEMANDA DO CONTENCIOSO JUDICIAL)

O fluxo das demandas judiciais segue uma lógica bem definida e envolve uma interação entre as equipes especializadas em Brasília e a PF-UNIFAP, como mostrado no fluxograma abaixo:



O procedimento é iniciado com uma intimação recebida pela PGF, que distribui a demanda para as equipes especializadas responsáveis pelo caso. Essas equipes possuem ampla expertise na matéria e conduzem a estratégia de defesa jurídica. Elas encaminham ofícios à PF-UNIFAP, utilizando o sistema SUPERSAPIENS como canal formal de comunicação, onde é solicitado o fornecimento de documentos, informações técnicas e subsídios necessários para a defesa judicial.

4.8 INTIMAÇÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL (PGF)

A intimação da PGF é o ponto de partida para as demandas judiciais envolvendo a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Esse passo ocorre quando a Procuradoria-Geral Federal (PGF) é notificada formalmente sobre uma ação judicial em que a universidade figura como parte interessada por meio eletrônico (sistemas processuais como o PJe) ou por outros meios, conforme o rito do processo judicial.

O processo é encaminhado a equipe especializada competente, sediada em Brasília ou em outra unidade centralizada, que será responsável por elaborar a defesa judicial ou adotar outras medidas cabíveis. A demanda é registrada no SUPERSAPIENS e procuradores responsáveis pela sua condução são designados. Nesse sentido, a intimação marca o momento em que se inicia a interação coordenada entre as equipes e a PF-UNIFAP.

4.9 EQUIPES ESPECIALIZADAS OFICIAM À PF-UNIFAP ATRAVÉS DO SUPERSAPIENS

Uma vez identificada a necessidade de subsídios para a defesa judicial, as equipes especializadas da PGF (localizadas em Brasília ou em outras unidades centralizadas) enviam um ofício formal à Procuradoria Federal junto à UNIFAP (PF-UNIFAP) solicitando informações e documentos pertinentes à demanda.

Ações realizadas pelas equipes
Elaboração do ofício: a equipe jurídica responsável redige um ofício detalhado, descrevendo: • O número do processo judicial e a vara de tramitação; • A natureza da ação judicial (Mandado de Segurança, Ação Ordinária, etc.); • A descrição da demanda, incluindo o objeto da ação e as alegações apresentadas pela parte autora; • Quesitos a serem respondidos pela UNIFAP; • O prazo para resposta.

5 CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL E EMISSÃO DO PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA (DEMANDA DO CONTENCIOSO JUDICIAL)

A aplicação de decisões judiciais envolvendo a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) é um processo que exige atenção às normas jurídicas e procedimentos administrativos específicos. A execução dessas decisões está diretamente vinculada à emissão do Parecer de Força Executória (PFE), um instrumento jurídico elaborado pela Advocacia-Geral da União (AGU) que, em conformidade com o disposto no Decreto nº 10.593/2020, visa validar a obrigação de cumprimento da decisão por parte do ente público.

O Parecer de Força Executória é essencial para que a administração pública não incorra no cumprimento indevido de decisões judiciais, especialmente aquelas sujeitas a eventual reforma em instâncias superiores. Ele representa uma análise técnica e jurídica que verifica a regularidade formal e material da decisão judicial, além de seu trânsito em julgado (quando aplicável). A PF-UNIFAP não participa diretamente da emissão do parecer ou da defesa no âmbito contencioso, mas atua como facilitadora no processo de comunicação entre a unidade demandada e as equipes especializadas.

5.1 SITUAÇÕES EM QUE O PFE AINDA NÃO FOI EMITIDO

É comum que pessoas envolvidas em ações judiciais contra a UNIFAP, como servidores, estudantes ou outras partes interessadas, queiram o cumprimento imediato de uma decisão no momento em que ela é publicada no sistema PJe. No entanto, é necessário compreender que uma publicação no sistema não é suficiente para o cumprimento.

A decisão precisa ser formalmente comunicada à PGF por meio de notificação oficial e só então será emitido o PFE que viabilizará o cumprimento. Se ocorrerem questionamentos dessas pessoas na unidade é essencial que se mantenha a calma e explique de maneira clara e didática o fluxo operacional. Deve-se informar que:

PFE ainda não emitido

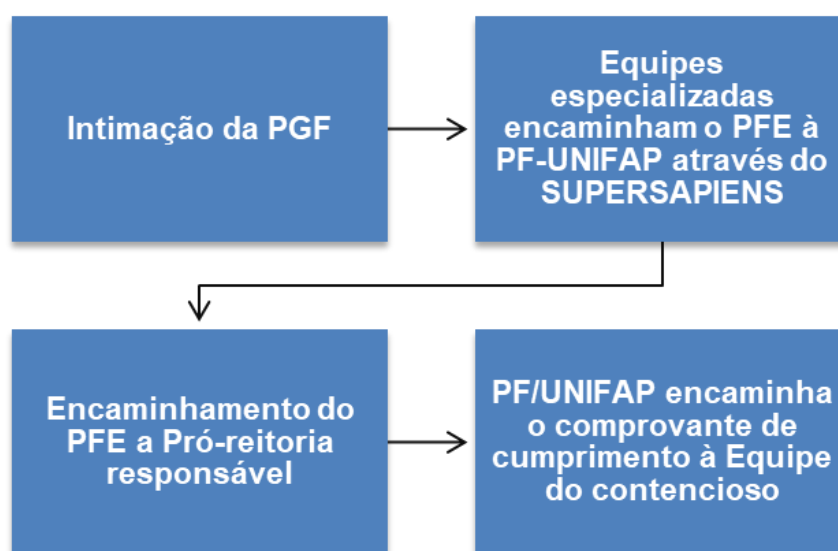
A PGF precisa ser informada formalmente pela Justiça: O processo de intimação é indispensável para garantir a comunicação oficial da decisão à Procuradoria-Geral Federal. Sem isso, não há como dar prosseguimento ao cumprimento da ordem.

A decisão será cumprida com base no PFE: A universidade depende da emissão do PFE, que orientará juridicamente como a decisão deve ser renovada, garantindo segurança e conformidade legal.

Por exemplo, se um aluno questionar diretamente a PF-UNIFAP sobre o motivo de uma decisão ainda não ter sido cumprida, deve ser enfatizado que no momento o processo está em tramitação para a entrega do PFE e que a decisão será respeitada no prazo adequado. Essa explicação demonstra o compromisso da universidade com a legalidade e a transparência no cumprimento de decisões judiciais, além de evitar eventuais mal-entendidos ou interpretações equivocadas sobre o processo.

5.2 FLUXO OPERACIONAL DO CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL (DEMANDA DO CONTENCIOSO JUDICIAL)

O procedimento de cumprimento de decisões judiciais segue um fluxo operacional parecido com o de prestação de subsídios, a operacionalização inclui a articulação entre diferentes setores: as equipes especializadas na PGF, a Procuradoria Federal junto à UNIFAP (PF-UNIFAP) e as pró-reitorias responsáveis pelo cumprimento. Observe o fluxograma abaixo:



7 DA COOPERAÇÃO E DA PREVENÇÃO DE CONFLITOS

As Comissões de Heteroidentificação devem atuar de modo preventivo, observando a legalidade e a transparência como pilares fundamentais. Sempre que houver dúvida razoável

quanto ao fenótipo do candidato, e em caso de empate nos votos dos membros, deverá prevalecer o princípio do *in dubio pro declaração*, segundo o qual, persistindo incerteza, deve-se reconhecer a autodeclaração como válida. Esse princípio reflete a natureza afirmativa e reparatória da política pública, assegurando que eventuais dúvidas não se convertam em injustiças ou exclusões indevidas.

Para garantir a continuidade e a qualificação das comissões, a UNIFAP poderá instituir um Banco de Membros de Comissões de Heteroidentificação, formado por servidores docentes e técnico-administrativos capacitados. A composição e os critérios para o cadastro serão definidos em edital próprio, podendo esses membros ser convocados para atuar em comissões de verificação, comissões recursais ou de apuração de fraudes.

A boa fundamentação das decisões é a principal salvaguarda contra revisões judiciais. Cada decisão deve estar amparada em registro audiovisual, relatório sintético e argumentação técnica clara, demonstrando a observância dos princípios do devido processo legal e da impessoalidade. O papel da Procuradoria Federal é justamente fortalecer esse processo, oferecendo assessoramento jurídico e estratégias preventivas para evitar litígios desnecessários.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cumprimento rigoroso dos procedimentos, a observância da motivação e a interação constante com a Procuradoria Federal consolidam a credibilidade da UNIFAP e reforçam a confiança social nas políticas de inclusão racial. Este Protocolo, portanto, tem caráter orientador, devendo ser observado por todas as instâncias administrativas envolvidas em processos de heteroidentificação, garantindo que a Universidade atue de forma técnica, legítima e comprometida com a justiça social e o respeito à Constituição

APÊNDICE C - PROTOCOLO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL EM PROCESSOS SELETIVOS PÚBLICOS

1 FINALIDADE E NATUREZA DO PROTOCOLO

O presente protocolo tem por finalidade estabelecer parâmetros técnico-jurídicos para a atuação das comissões de heteroidentificação racial no âmbito de processos seletivos públicos, com foco em instituições de ensino superior, como a Universidade Federal do Amapá.

Trata-se de instrumento orientador que visa assegurar a conformidade dos procedimentos com o ordenamento jurídico, a efetividade das políticas de ação afirmativa e a proteção dos direitos fundamentais dos candidatos. Sua natureza é normativa e indutora de boas práticas, não exaustiva, devendo ser continuamente aprimorada à luz da experiência institucional e da evolução jurisprudencial.

2 COMPETÊNCIA, NATUREZA E LIMITES DA COMISSÃO

A comissão de heteroidentificação possui natureza técnico-administrativa e deve atuar de forma colegiada, garantindo maior objetividade e reduzindo o risco de arbitrariedades. Sua atuação não se confunde com atividade pericial, tampouco com juízo discricionário puro, devendo estar estritamente vinculada aos critérios estabelecidos no edital do processo seletivo.

O objeto da comissão é delimitado a análise fenotípica do candidato, compreendida como a leitura social de suas características visíveis, associadas à identificação racial no contexto brasileiro. Nesse sentido, a comissão não deve se ocupar de elementos relacionados à ascendência, genealogia ou documentação histórica, tampouco realizar avaliações médicas ou antropológicas em sentido estrito.

A heteroidentificação, não substitui a autodeclaração, mas a complementa, sendo um mecanismo de validação à luz da forma como o racismo se manifesta concretamente na sociedade, isto é, por meio da percepção social do fenótipo.

3 NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO INSTITUCIONAL

Sempre que possível, a instituição responsável pelo processo seletivo deve editar normativos internos que disciplinem de maneira clara e detalhada os procedimentos de

heteroidentificação. Essa regulamentação deve contemplar critérios de atuação da comissão, etapas do procedimento, formas de registro, mecanismos recursais e diretrizes de proteção de dados pessoais.

A ausência de regulamentação não invalida o procedimento, desde que haja previsão editalícia suficiente. Contudo, a normatização interna qualifica a atuação administrativa, reduz a margem de discricionariedade e fortalece a segurança jurídica, sobretudo diante da crescente judicialização da matéria.

4 SOBRE O PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

O procedimento deve ser previamente previsto no edital, com indicação expressa do critério fenotípico como elemento central de avaliação. O candidato deve ser informado, de forma clara, sobre as etapas do processo, os dados que serão coletados e a finalidade de sua utilização, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

A sessão de heteroidentificação deve ocorrer em ambiente institucional adequado, pautado pelo respeito, pela urbanidade e pela não exposição indevida do candidato. A análise deve recair sobre o conjunto fenotípico, considerado de forma integrada, e não sobre características isoladas. Nesse contexto, elementos como tonalidade da pele, textura capilar e traços faciais devem ser avaliados em sua dimensão relacional, isto é, a partir da forma como são socialmente percebidos.

É vedada a realização de perguntas invasivas, a exigência de exposição corporal inadequada ou qualquer forma de constrangimento. O procedimento deve ser conduzido com estrita observância ao princípio da dignidade da pessoa humana, evitando-se práticas que possam implicar humilhação, estigmatização ou violação de direitos fundamentais.

5 MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES

A decisão da comissão deve ser necessariamente motivada, não se admitindo conclusões genéricas ou padronizadas. Deve-se indicar, de forma objetiva, os elementos fenotípicos considerados e a razão pela qual o conjunto apresentado pelo candidato se enquadra ou não no público-alvo da política de cotas.

Deve-se evitar fundamentação excessivamente descritiva a ponto de violar a dignidade do candidato, mas precisa ser suficiente para permitir o controle administrativo do ato. A

ausência ou insuficiência de motivação constitui vício relevante, frequentemente apontado como causa de invalidação das decisões em sede judicial.

Os atos da comissão devem ser formalizados por meio de atas ou pareceres, nos quais constem o resultado da avaliação e sua respectiva fundamentação. O registro deve ser objetivo, evitando linguagem ambígua ou subjetivismos desnecessários.

6 PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

O tratamento de dados pessoais no âmbito da heteroidentificação deve observar rigorosamente os princípios estabelecidos pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). A coleta deve se limitar aos dados estritamente necessários à finalidade do procedimento, sendo vedada a obtenção de informações irrelevantes ou desproporcionais.

O acesso aos dados deve ser restrito aos agentes envolvidos no processo, devendo a instituição adotar medidas de segurança aptas a prevenir vazamentos, acessos indevidos ou usos indevidos das informações. Ademais, deve ser estabelecida política clara de retenção e descarte dos dados, especialmente no que se refere a registros audiovisuais, quando existentes.

7 MODELO DE PARECER DA COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

Parecer nº ____/____

Candidato(a):

Processo seletivo:

Curso:

Relatório

Trata-se de procedimento de heteroidentificação realizado com a finalidade de verificar a conformidade da autodeclaração racial apresentada pelo(a) candidato(a), inscrito(a) como [preto/pardo], nos termos do edital do processo seletivo.

A sessão foi realizada em ambiente institucional adequado, com a presença de todos os membros da comissão, sendo o procedimento conduzido de forma colegiada, conforme as normas internas vigentes.

Registra-se que o procedimento foi () gravado / () não gravado, nos termos da regulamentação aplicável.

Análise Fenotípica

A comissão procedeu à análise do conjunto fenotípico do(a) candidato(a), considerando a leitura social de suas características visíveis, nos termos do critério editalício.

Traços fenotípicos considerados

Cor da pele:

Textura capilar:

Traços faciais (nariz, lábios, etc.):

Outros elementos fenotípicos relevantes:

Traços fenotípicos desconsiderados

Indicar, quando aplicável, elementos que, embora presentes, não foram considerados determinantes para a conclusão:

Fundamentação

A decisão da comissão baseia-se em critérios técnicos de avaliação fenotípica, conforme estabelecido no edital, levando em consideração a inserção social do(a) candidato(a) no grupo racial destinatário da política pública. (Descrever, de forma clara, técnica e detalhada, as razões que levaram à validação ou não da autodeclaração, evitando termos genéricos ou conclusões padronizadas.)

IV Deliberação Colegiada e Registro de Votos

Votos dos membros:

Membro 1: () Valida / () Não valida

Membro 2: () Valida / () Não valida

Membro 3: () Valida / () Não valida

(outros, se houver)

(Eventual registro sintético de divergência, se existente, sem exposição indevida de dados pessoais.)

V Conclusão

☐ VALIDA a autodeclaração

☐ NÃO VALIDA a autodeclaração

8 FORMULÁRIO COMPLEMENTAR DO CANDIDATO

Eu, _____, inscrito(a) no processo seletivo _____, declaro, para fins de participação nas vagas destinadas a candidatos negros (pretos/pardos), que me reconheço como pertencente a esse grupo com base em minhas características fenotípicas socialmente percebidas.

Autopercepção fenotípica

Indico, conforme minha percepção:

Cor da pele:

Textura do cabelo:

Traços faciais relevantes:

ANEXO A - RESOLUÇÃO N. 21, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2022**RESOLUÇÃO N. 21, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2022****Institui a Política de Ações Afirmativas (PAAf)
da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)**

A PRESIDÊNCIA DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO da Universidade Federal do Amapá, na forma do que estabelece o Art. 14, inciso VII do Estatuto UNIFAP, c/c o Art. 17, inciso XVIII do Regimento Geral da Instituição; e ainda com o Art. 24, inciso IV do Regimento do CONSU, e

CONSIDERANDO:

1. A Lei n. 9.474/1997, que define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados – Tratado global produzido pela ONU em 1951, que define quem vem a ser um refugiado, bem como esclarece os direitos e deveres entre os refugiados e os países que os acolhem;
2. A Convenção 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos Tradicionais e Tribais, especialmente nos termos do seu Art. 26, que estabelece que deverão ser adotadas medidas para garantir aos membros dos povos interessados a possibilidade de adquirirem educação em todos os níveis, pelo menos em condições de igualdade com o restante da comunidade nacional independente, Estatuto legal incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro em 2004, por meio do Decreto n. 5.051, de 19/04/2004 e ratificado em 2019 pelo Decreto n. 10.088, de 15/12/2019, o qual consolidou atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal no que concerne à promulgação de Convenções e Recomendações da OIT;
3. A Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, da qual o Brasil é signatário desde 07/03/1966, passando a vigorar por meio do Decreto n. 65.810/1969;

4. A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, da qual o Brasil é signatário desde 30/03/2007, passando a vigorar por meio do Decreto n. 6.949/2009;
5. A Lei 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial;
6. A Lei n. 12.711/2012 e o Decreto n. 7.824/2012, que tratam do ingresso nas Universidades Federais e nas Instituições Federais de Ensino Técnico de Nível Médio, por meio de reserva de vagas;
7. A Portaria Normativa n. 18/2012 - MEC, que dispõe sobre a implementação da reserva de vagas em Instituições Federais de Ensino de que tratam a Lei n. 12.711/2012 e o Decreto n. 7.824/2012;
8. A Portaria Normativa n. 13/2016 - MEC, que dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação;
9. A Lei n. 13.409/2016, que altera a Lei n. 12.711/2012, para dispor sobre a reserva de vagas para Pessoas com Deficiência (PcD) nos Cursos Técnicos de Nível Médio e nos Superiores, das Instituições Federais de Ensino;
10. A Lei n. 12.764/2012 e o Decreto n. 8.368/2014, que tratam da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista;
11. O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos/2007;
12. A Política Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT/2009;
13. O Decreto n. 7.352/2010, que dispõe sobre a Política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA);
14. A Lei n. 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, notadamente no que concerne à Meta 12/Estratégia 12.9, a qual visa “ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na Educação Superior, inclusive mediante a adoção de políticas

afirmativas”, bem como à Meta 14/Estratégia 14.5, cujo objetivo é o de “implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais” e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas à Pós-Graduação”;

15. O perfil demográfico da população do Estado do Amapá, notadamente nos aspectos relacionados à raça, etnia e rendimento mensal domiciliar per capita, tal como classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil;

16. O dever da UNIFAP em cumprir seu papel social, de forma coerente ao que preconiza o princípio da democratização do acesso e permanência à Educação Superior pública, gratuita e de qualidade;

17. A autonomia didático-científica e administrativa de que goza a Universidade, por força do Art. 207 da Constituição Federal/1988 e do Art. 53, incisos III e IV, bem como § 1º, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/1996;

18. Os autos do Processo n. 23125.008237/2019-46, apensado o de n. 23125.003287/2013-41, que apresentam o resultado de estudos efetuados por duas Comissões, sobre Política de Ações Afirmativas no âmbito da UNIFAP:

i. Comissão instituída pela Portaria n. 1.957/2016 - Reitoria/UNIFAP, cujos trabalhos levaram à aprovação ad referendum da Resolução n. 39/2017, pela qual se estabelecia a Política de Ações Afirmativa na UNIFAP;

ii. Comissão instituída pela Portaria n. 0993/2018, retificada pela Portaria n. 1.159/2018, com a incumbência de reformular a Resolução n. 39/2017 - ad referendum.

19. O Parecer Técnico acerca da matéria em epígrafe, de autoria do Conselheiro Alexandre Luiz Rauber e da Conselheira Fernanda Cristina da Encarnação dos Santos, e a minuta de Resolução que o acompanha, aprovados em 07/10/2022, na Câmara de Ensino, Extensão, Interiorização e Assuntos Comunitários, do Conselho Universitário (CEEIAC/CONSU);

20. A decisão do Egrégio Conselho Universitário, em sessão realizada em 02/12/2022.

RESOLVE:

Art. 1º Instituir a Política de Ações Afirmativas (PAAf) da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), que será regida pelas disposições constantes no Apêndice único desta Resolução, da qual é parte integrante e indissociável.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete da Presidência do Conselho Universitário.

Macapá/AP, 13 de dezembro de 2022.

APÊNDICE ÚNICO DA RESOLUÇÃO N. 21, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2022
POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
AMAPÁ

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A Política de Ações Afirmativas (PAAf) da Universidade Federal do Amapá volta-se a sujeitos historicamente excluídos em decorrência de situação socioeconômica; por questão de identidade étnico-racial ou de gênero; por terem algum tipo de deficiência; por serem pessoas do campo; ou ainda por estarem em condição de vulnerabilidade, em função de deslocamento forçado ou de fluxo migratório internacional.

Parágrafo único. São destinatários desta Resolução negros (pretos e pardos), indígenas, quilombolas, pessoas Trans (Transexuais/Transgêneros/Travestis), Pessoas com Deficiência (PcD), incluindo-se aquelas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), populações do campo (agricultores familiares/extrativistas/ribeirinhos/pescadores artesanais/ trabalhadores assalariados rurais/assentados rurais/acampados da reforma agrária), bem como pessoas em situação de deslocamento forçado ou migrantes internacionais (refugiados/solicitantes de asilo/portadores de visto humanitário/apátridas).

Art. 2º As diretrizes das políticas afirmativas da UNIFAP pautam-se pela participação ampla e democrática dos atores envolvidos, representados por instituições do Poder Público, gestoras de políticas afirmativas no âmbito estadual, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e outras formas de organização política que atuam na promoção e defesa de direitos de

negros (pretos e pardos), indígenas, quilombolas, pessoas Trans, Pessoas com Deficiência, populações do campo, bem como de pessoas em situação de deslocamento forçado ou de migrantes internacionais.

Art. 3º As disposições e diretrizes desta Resolução serão observadas para efeito de implantação da Política de Ações Afirmativas em todos os campi da UNIFAP, considerando aspectos relacionados a acesso e permanência de estudantes cotistas, bem como acompanhamento quando já na condição de egressos.

CAPÍTULO II

DAS DIRETRIZES E OBJETIVOS DA POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Art. 4º São diretrizes da Política de Ações Afirmativas da UNIFAP:

I - garantia e promoção dos Direitos Humanos, da diversidade sociocultural e do respeito à diferença, bem como da luta contra preconceito, discriminação e violência dirigida a grupos, segmentos e/ou indivíduos historicamente excluídos pela sua condição socioeconômica, por sua identidade étnico-racial, de gênero, pela sua condição físico-motora, intelectual, cultural, ou ainda por encontrar-se em situação de trânsito/refúgio;

II - estabelecimento de diálogo permanente com Órgãos públicos, Organizações não-Governamentais, movimentos sociais, redes e articulações civis que atuam na promoção e defesa de direitos dos coletivos referidos nesta Resolução;

III - estímulo à participação democrática e ao protagonismo dos destinatários desta Resolução, na definição dos rumos da vida acadêmica, como meio para qualificar as ações afirmativas desenvolvidas na Universidade;

IV - promoção de ações no âmbito do Ensino, da Pesquisa e da Extensão que considerem a intersecção entre cor/raça, etnia, gênero e situação socioeconômica, para atender demandas educacionais de cada segmento referido nesta Política, sob a chancela da Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (PROGRAD), Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESPG) e Pró-Reitoria de Extensão e Ações Comunitárias (PROEAC).

Art. 5º São objetivos da Política de Ações Afirmativas da UNIFAP:

I - criar mecanismos para atender à legislação brasileira, bem como aos pactos e compromissos internacionais dos quais o Brasil seja signatário, voltados à garantia de Direitos Humanos dos mais diversos grupos, povos, comunidades e segmentos sociais;

II - promover cultura de respeito às diferenças, à cidadania e ao direito ao acesso e permanência na Educação Superior pública por segmentos sociais excluídos ou vulnerabilizados em sua trajetória histórica, em função de condição socioeconômica, cultural, intelectual e/ou físico-motora, por identidade de gênero e/ou étnico-racial, ou ainda por causa de deslocamento forçado ou de fluxo migratório internacional.

III - institucionalizar, de modo planejado, ações afirmativas que privilegiem o conjunto da comunidade universitária em relação à tríade Ensino, Pesquisa e Extensão, atentando à necessidade de articulação, monitoramento e avaliação das ações implementadas.

CAPÍTULO III

DOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Art. 6º Para efeito de (re)formulação, execução e avaliação da Política de Ações Afirmativas da UNIFAP, devem ser considerados os seguintes instrumentos institucionais:

I - Superintendência de Políticas Afirmativas e de Direitos Humanos (SUPADH) que deverá ser criado pela UNIFAP, com a finalidade de gerir a Política de Ações Afirmativas;

II - Comissão Permanente de Ações Afirmativas (CPAA), de composição paritária e caráter consultivo, integrada por docentes, técnico-administrativos e discentes, membros de Órgãos públicos, Organizações não-Governamentais, movimentos sociais, redes e articulações civis, cabendo-lhe acompanhar e avaliar as ações afirmativas, bem como emitir sugestão no sentido de aperfeiçoá-las;

III - Plano Institucional de Políticas Afirmativas, de duração quadrienal, estruturado com ações, metas e estratégias de realização, nas áreas de Ensino, Pesquisa e Extensão, configurado como mecanismo de gestão da PAAf;

IV - Processo Seletivo Diferenciado (PSD), destinado a pessoas pertencentes a coletivos previstos nesta Resolução, que venham a concorrer na categoria de cotas supranuméricas, previstas no Art. 11, inciso II e Art. 13, inciso II desta normativa;

V - Banco de Dados de Cotistas (BDC), a ser atualizado permanentemente com o perfil dos cotistas da UNIFAP, de modo a retratar não só aspectos relativos à condição que lhes permitiu o ingresso na Educação Superior, como também o nível de desempenho observado na trajetória estudantil, dentre outras informações relevantes de sua vida acadêmica, bem como da vida pós-Universidade, quando o cotista alcança o status de egresso.

CAPÍTULO IV

DA NATUREZA E ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Art. 7º A Superintendência de Políticas Afirmativas e de Direitos Humanos será um Órgão da estrutura administrativa da Universidade, vinculado diretamente ao Gabinete da Reitoria.

Parágrafo único. Para o funcionamento da SUPADH, a Reitoria deverá garantir orçamento próprio, assim como recursos humanos habilitados para a operacionalização da Unidade.

Art. 8º As atribuições da Superintendência de Políticas Afirmativas e de Direitos Humanos consistem em:

- I - propor ações afirmativas, em consórcio com Órgãos públicos, Organizações não-Governamentais, movimentos sociais, redes e articulações civis que atuam na promoção e defesa de direitos dos coletivos referidos nesta Resolução;
- II - promover, periodicamente, atividades em defesa dos Direitos Humanos e de combate a diferentes formas de opressão;
- III - assessorar, acompanhar e avaliar as ações afirmativas na UNIFAP, definidas pelas Pró-Reitorias nas áreas de Ensino, Pesquisa e Extensão, e executadas no âmbito das Unidades Acadêmicas;
- IV - criar condições institucionais para o funcionamento da Comissão Permanente de Ações Afirmativas;
- V - elaborar, implementar e avaliar o Plano Institucional de Políticas Afirmativas da UNIFAP;
- VI - planejar, em comum acordo com a CPAA, cada Processo Seletivo Diferenciado;
- VII - garantir as condições técnicas e orçamentárias indispensáveis à realização dos Processos Seletivos Diferenciados para cada público destinatário desta Resolução;
- VIII - assessorar a criação do Banco de Dados de Cotista, zelando pela atualização permanente do referido sistema de informações;
- IX - intervir em casos de violação de Direitos Humanos que venham a ocorrer no âmbito da UNIFAP, atingindo a algum beneficiado pela Política de Cotas.

CAPÍTULO V

DAS ATRIBUIÇÕES DAS PRÓ-REITORIAS E UNIDADES ACADÊMICAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Art. 9º As Pró-Reitorias, no âmbito de suas áreas de competência, têm as seguintes atribuições em relação à PAAf:

- I - criar mecanismos que garantam a inserção das demandas do público destinatário desta Resolução na agenda institucional de cada Pró-Reitoria;
- II - apresentar alternativas orçamentárias para viabilizar ações afirmativas relacionadas à tríade Ensino, Pesquisa e Extensão, bem como à gestão de Recursos Humanos previstas no Plano Institucional de Políticas Afirmativas;
- III - orientar as Unidades Acadêmicas na formulação de Programas, Projetos e Ações Afirmativas, em consonância às diretrizes definidas e aprovadas pela SUPADH e CPAA;
- IV - participar da Comissão Permanente de Ações Afirmativas da UNIFAP.

Art. 10 Caberá às Unidades Acadêmicas:

- I - executar e avaliar ações afirmativas na esfera de sua competência;
- II - sugerir estratégias para qualificar as ações afirmativas desenvolvidas nas áreas de Ensino, Pesquisa, Extensão e na gestão de Recursos Humanos;
- III - aprovar ações prioritárias que expressem Políticas Afirmativas, em consonância às diretrizes definidas por suas respectivas Pró-Reitorias, acerca dessa matéria.

CAPÍTULO VI

DA RESERVA DE VAGAS NO ÂMBITO DA GRADUAÇÃO E DA PÓS-GRADUAÇÃO

Art. 11 As vagas da Política de Cotas, reservadas nos Cursos de Graduação da UNIFAP, tanto na modalidade presencial quanto em EaD, configuram-se em 2 categorias:

- I - vagas numéricas, equivalentes a 75% sobre as vagas totais definidas em cada Projeto Pedagógico de Curso, destinadas a candidatos que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escola pública e se enquadrem em um dos grupos de atendimento descritos no Parágrafo único do Art. 1º da presente normativa;
- II - vagas supranuméricas, correspondentes a 5 vagas adicionais às delimitadas em cada Projeto Pedagógico de Curso, destinadas especialmente a candidatos indígenas, quilombolas, pessoas Trans, populações do campo, pessoas em situação de deslocamento forçado/migrantes internacionais, em função de suas especificidades identitárias, e que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escola pública, sendo uma 1 vaga para cada um desses coletivos.

Parágrafo único. Em caso de não preenchimento de vaga supranumérica reservada à Graduação, automaticamente será extinta do concernente Processo Seletivo.

Art. 12 O total das vagas numéricas dos Cursos de Graduação será subdividido em faixas socioeconômicas, de acordo com a seguinte proporção:

I - 60% são para pessoas oriundas de família com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo, per capita;

II - 40% são para pessoas oriundas de família com renda superior a 1,5 salário mínimo, per capita.

§ 1º Nas duas faixas socioeconômicas previstas, as vagas serão distribuídas na proporção de negros (pretos e pardos), indígenas e PcD registrados no Estado do Amapá, conforme o censo populacional mais recente efetuado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§ 2º No ato da inscrição ao Processo Seletivo, o candidato deverá indicar em qual faixa socioeconômica está inserido, bem como autodeclarar-se preto, pardo, indígena ou PcD.

§ 3º Na hipótese de vagas numéricas não preenchidas dentro de qualquer um dos coletivos integrantes do grupo étnico-racial ou do grupo PcD, caberá à Comissão responsável pelo Processo Seletivo aplicar o regramento estipulado no Art. 15 da Portaria Normativa n. 18/2012 - MEC.

Art. 13 Nos Cursos de Pós-Graduação da UNIFAP, lato e stricto sensu, as vagas da Política de Cotas se representarão da seguinte maneira:

I - 25% das vagas numéricas ofertadas por cada Curso/Programa serão destinadas a negros (pretos e pardos), indígenas e PcD, incluindo-se aquelas com TEA;

II - no mínimo 2 vagas, da categoria supranumérica, serão ofertadas em cada Curso/Programa e destinadas especialmente a candidatos indígenas, quilombolas, pessoas Trans, populações do campo, pessoas em situação de deslocamento forçado/migrantes internacionais, em função de suas especificidades identitárias.

Parágrafo único. Em caso de não preenchimento de vaga supranumérica prevista à Pós-Graduação, automaticamente será extinta do concernente Processo Seletivo.

Art. 14 Aos candidatos negros (pretos e pardos) e indígenas que pleiteiem vagas nos Cursos da UNIFAP, pela categoria de cotas numéricas, exigir-se-á Autodeclaração de Pertencimento Identitário, que será avaliada por Comissão de Heteroidentificação, para efeito de ratificação.

Parágrafo único. A Comissão de Heteroidentificação será instituída por meio de Portaria do Reitor, devendo ter, no mínimo, 1 Docente e 1 Técnico-Administrativo da UNIFAP, além de 1 membro de entidade específica que represente o coletivo de origem do candidato.

Art. 15 Pessoas com Deficiência, incluindo aquelas com TEA, que pleiteiem vagas nos Cursos da UNIFAP, pela categoria de cotas numéricas, deverão apresentar Laudo Médico comprobatório da deficiência, que será analisado por Comissão Multiprofissional da Área da Saúde, à luz da legislação aplicável.

§ 1º A Comissão Multiprofissional, a ser nomeada pelo Reitor, a qualquer momento poderá solicitar ao candidato informação ou documentação complementar, bem como comparecimento à UNIFAP, para avaliação presencial.

§ 2º O Laudo Médico deverá ser assinado por um médico especialista, contendo:

- a) descrição clínica da PcD, com destaque ao tipo e grau da deficiência, de acordo com o Art. 4º do Decreto n. 3.298/1999;
- b) expressa referência ao código da doença, de acordo com a Classificação Internacional de Doença (CID);
- c) provável causa da deficiência e as limitações por ela impostas;
- d) nome legível, assinatura, especialização, número de Registro no Conselho Regional de Medicina (CRM).

Art. 16 Candidato indígena, quilombola, Trans, do campo, ou em situação de deslocamento forçado/migrante internacional que concorra aos Cursos da UNIFAP, pela categoria de cotas supranuméricas, deverá apresentar no ato da inscrição Autodeclaração de Pertencimento Identitário, a ser verificada pela UNIFAP, de acordo com os critérios dos Editais dos Processos Seletivos.

CAPÍTULO VII

DOS PROCESSOS SELETIVOS DIFERENCIADOS PARA SELEÇÃO DE CANDIDATOS ÀS COTAS SUPRANUMÉRICAS

Art. 17 O preenchimento das vagas supranuméricas será efetivado por meio de Processo Seletivo Diferenciado (PSD), tal como indicado no Art. 6º, inciso IV da presente normativa.

Art. 18 Os Processos Seletivos Diferenciados para seleção de candidatos às cotas supranuméricas na Graduação serão planejados pela SUPADH, juntamente com a CPAA, obedecendo ao número de vagas e segmentos sociais previstos no Art. 11, inciso II desta normativa.

Parágrafo único. Caberá ao Departamento de Processos Seletivos e Concursos (DEPSEC) a execução dos PSD, por meio da Comissão de Processos Seletivos (COPS), em consórcio com Comissões Especiais, constituídas pela SUPADH, a cada certame, obedecendo à seguinte composição:

- a) Docentes e Técnico-Administrativos da UNIFAP, dentre os quais pelo menos um possua reconhecida experiência quanto às demandas atinentes aos segmentos alcançados pela Política de Ações Afirmativas;
- b) Representantes de movimentos sociais e/ou de instituições que atuam junto ao público destinatário da PAAf.

Art. 19 Os Processos Seletivos Diferenciados para seleção de candidatos às cotas supranuméricas, visando ao ingresso na Pós-Graduação, serão de responsabilidade de cada Curso/Programa, por meio de Comissões Especiais, a serem definidas com o apoio da SUPADH e da CPAA, obedecendo a seguinte composição:

- a) Docentes e Técnico-Administrativos da UNIFAP, vinculados aos Cursos/Programas de Pós-Graduação, dentre os quais pelo menos um possua reconhecida experiência quanto às demandas atinentes aos segmentos alcançados pela Política de Ações Afirmativas;
- b) Representantes de movimentos sociais e/ou de instituições que atuem junto ao público destinatário da PAAf.

Art. 20 Os Processos Seletivos Diferenciados serão detalhados em Editais próprios, sejam da Graduação ou da Pós-Graduação, considerando na realização do certame as seguintes etapas, dentre outras:

I - elaboração de Redação;

II - realização de entrevista individual, conduzida por Banca Examinadora composta por:

- a) 1 membro do Colegiado do Curso para o qual está sendo pleiteada a vaga;
- b) 1 membro de entidade específica que represente o coletivo de origem do candidato;
- c) 1 docente da UNIFAP, que tenha estudos sobre temáticas relativas ao coletivo de origem do candidato, a ser indicado pela SUPADH e CPAA quando se tratar de seleção para a Graduação, e definido pelo Colegiado do Curso/Programa quando a seleção for relacionada à Pós-Graduação.

Parágrafo único. Caso a UNIFAP não disponha de profissionais em número suficiente para atender ao estipulado na alínea “c”, deverá buscar docentes em outras Instituições de Ensino Superior para completar a Banca Examinadora.

Art. 21 A execução dos Processos Seletivos Diferenciados deve ocorrer com a devida observância aos princípios de transparência e legalidade que caracterizam o exercício correto da Administração Pública.

CAPÍTULO VIII

DA PREPARAÇÃO PARA O ACESSO DE CANDIDATOS AOS CURSOS DA UNIFAP, POR MEIO DE COTAS

Art. 22 A preparação de candidatos ao preenchimento das vagas previstas nesta Resolução, dar-se-á da seguinte maneira: I - reserva de 75% das vagas previstas nas Ações de Extensão preparatórias ao acesso à UNIFAP, para candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos), indígenas, quilombolas, pessoas Trans, PcD, incluindo-se aquelas com TEA, populações do campo e pessoas em situação de deslocamento forçado/migrantes internacionais;

II - oferta de Curso de Extensão em Língua Portuguesa para estrangeiros e indígenas que pleiteiem ingresso na UNIFAP pelo sistema de cotas;

III - promoção de Cursos Livres de Língua Estrangeira;

IV - orientação à escrita de textos acadêmico-científicos exigidos na seleção para ingresso em Cursos de Pós-Graduação;

V - implantação de novos Programas e Projetos de Extensão que viabilizem o acesso de candidatos cotistas à UNIFAP.

CAPÍTULO IX

DO ESTÍMULO À PERMANÊNCIA DE COTISTAS NA UNIFAP E DO ACOMPANHAMENTO DE EGRESSOS

Art. 23 O estímulo à permanência de cotistas na UNIFAP configura-se, dentre outras iniciativas, pela oferta de:

I - curso de atualização/aprimoramento em Língua Portuguesa;

II - curso preparatório à produção qualificada de textos acadêmico-científicos;

III - suporte pedagógico voltado ao domínio de conteúdos técnicos, próprios da formação acadêmica;

IV - apoio psicopedagógico, de acordo com as necessidades específicas dos alunos;

V - auxílio financeiro aos cotistas cuja renda familiar per capita seja menor ou igual a 1,5 salário mínimo, incluindo:

- a) garantia de acesso às modalidades de Assistência Estudantil;
- b) reserva de 10% do número total de Bolsas ofertadas nos Cursos de Graduação e de Pós-Graduação;
- c) celebração de Convênio com Órgãos públicos e/ou privados para a realização de atividades remuneradas.

Parágrafo único. As Coordenações dos Cursos de Graduação e de Pós-Graduação deverão definir, explicitamente, ações complementares às previstas neste artigo, que estimulem a permanência dos alunos cotistas na UNIFAP, realizando acompanhamento contínuo de todas as iniciativas, com apoio direto da PROGRAD, PROPESPG e PROEAC.

Art. 24 O acompanhamento dos egressos cotistas da UNIFAP será efetuado mediante:

- I - efetivação da Política Institucional de acompanhamento de egressos, coordenada pela SUPADH;
- II - uso do Banco de Dados de Cotistas, com informações atualizadas sobre a inserção dos egressos no mundo do trabalho.

CAPÍTULO X DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25 Caberá à Administração Superior da UNIFAP garantir as condições necessárias à implantação/implementação das vagas supranuméricas previstas nesta Resolução.

Art. 26 Para aprimoramento da Política de Ações Afirmativas, a Reitoria instituirá Comissão Especial, que deverá avaliar periodicamente o grau de efetividade das iniciativas tomadas pela UNIFAP no campo da democratização do acesso à Educação Superior, bem como identificar novos coletivos sociais ainda não atendidos por esta Resolução e buscar medidas de acolhimento.

Art. 27 Enquanto a Superintendência de Políticas Afirmativas e de Direitos Humanos não for criada e instituída, caberá às Pró-Reitorias da UNIFAP, observando suas respectivas áreas de competência, tomarem as providências cabíveis à efetiva materialização desta Resolução, inclusive os encaminhamentos quanto aos casos omissos.

Art. 28 Perderá o vínculo com a UNIFAP, a qualquer momento, o aluno que use de mecanismos fraudulentos para fins de preenchimento de vagas previstas nesta Resolução, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Art. 29 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete da Presidência do Conselho Universitário.

Macapá/AP, 13 de dezembro de 2022.

ANEXO B – PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO A UNIFAP

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação
Esfera: Federal

NUP: 23546.075358/2024-18
Órgão Destinatário: UNIFAP – Fundação Universidade Federal do Amapá
Órgão de Interesse:
Assunto: Ações Afirmativas
Subassunto:
Data de Cadastro: 15/08/2024
Situação: Concluída
Data limite para resposta: 04/09/2024
Canal de Entrada: Internet
Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)
Registrado Por: Órgão
Tipo de formulário: Acesso à Informação
Serviço:
Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: Solicitação de Informações - Pesquisa Científica sobre Impactos do Controle Jurisdicional nas Decisões das Comissões de Heteroidentificação da UNIFAP

Teor:

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Resposta - 27/08/2024 19:56

Tipo de Resposta	Resposta Conclusiva
Data/Hora	27/08/2024 19:56
Teor da Resposta	Olá, cidadão(ã)! A equipe deste Serviço Eletrônico de Informação tem o prazer em lhe atender, ao tempo em que esperamos te encontrar bem. Quanto à sua solicitação, segue abaixo, documento enviado do setor responsável pelo assunto. "Cumprimentando-a cordialmente, em atendimento ao pedido de acesso à informação temos a nos manifestar que infelizmente, no momento, não dispomos de todas as informações solicitadas para o período de dos último cinco anos. A ausência desses dados se deve a algumas limitações em nossos sistemas de registro e à forma como os dados históricos foram armazenados ao longo dos anos. Quanto ao item 1 Número de Alunos: Solicito o número de alunos que ingressaram na UNIFAP por meio de ação judicial questionando os procedimentos de heteroidentificação, discriminados por curso, nos últimos cinco anos. Sugere-se o pedido junto a Procuradoria Jurídica, pois a PROGRAD realiza o subsídio das respostas. Endereço de e-mail: proju@unifap.br Quanto ao item 2 Modelos de Pareceres: Solicito cópias dos modelos de pareceres emitidos pelas bancas de heteroidentificação da UNIFAP nos últimos cinco anos. O modelo segue em anexo nos autos. Quanto ao item 3 Atos Normativos Internos: Solicito cópias de todos os atos normativos internos da UNIFAP que versam sobre a atuação das bancas de heteroidentificação. A UNIFAP e Comissão de heteroidentificação se baseia na Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Quanto ao item 4 Normas para Atuação das Bancas: Existe algum ato normativo interno que estabelece como deve agir cada banca de heteroidentificação? Caso não exista, a UNIFAP utiliza algum outro parâmetro como referência? A UNIFAP e Comissão de heteroidentificação se baseia na Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Quanto ao item 5 Produção Acadêmica: Existe algum trabalho de conclusão de curso (TCC), dissertação ou tese no âmbito da UNIFAP que tenha tratado sobre o mapeamento das ações judiciais que questionam os procedimentos das bancas de heteroidentificação? É necessário consultar as Coordenações de Curso para que possa ter este espelho de produção acadêmica.

Estamos cientes da importância desses dados e estamos trabalhando continuamente para melhorar nossos processos de coleta, armazenamento e recuperação de informações.

Agradecemos pela compreensão e nos colocamos à disposição para qualquer esclarecimento adicional."

Informamos que v. senhoria poderá recorrer no prazo de 10 dias, e o recurso será encaminhado aos superiores imediatos responsáveis.

Prezando pelo fiel cumprimento das normas e zelando pelo bom relacionamento entre o cidadão e a Instituição, esta Ouvidoria mantém seus esforços no sentido de atender ao máximo, na medida do possível, todas as solicitações que chegam até nós. Neste sentido, esperamos ter atendido sua solicitação a contento.

Na oportunidade, com o intuito de melhorar nossos serviços e oferecer um atendimento de qualidade para os usuários, te convidamos para participar da nossa pesquisa de satisfação. Estamos abertos a ouvir a sua opinião e buscar sempre melhorias em nossos serviços.

Agradecemos a sua compreensão e estamos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Equipe SIC/UNIFAP

Decisão	Acesso Parcialmente Concedido
Especificação da Decisão	Parte da informação é inexistente
Compromisso	
Anexos	Parecer_da_Comisso_de_Heteroidentificao_.pdf

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Incidente de correção - Admissibilidade

Incidente de correção - Decisão

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO
PROCESSO SELETIVO UNIFAP
COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO DE CANDIDATOS COTISTAS

PARECER DA ANÁLISE DA COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

I – RELATÓRIO

A Comissão de Heteroidentificação, reuniu-se para avaliar o(a) candidato(a) **XXXXXXX**, com o objetivo de confirmar/validar a autodeclaração racial, conforme o Anexo VII do Processo Seletivo UNIFAP XXXX, para a reserva de vagas previstas na Lei n. 12.711/12. O(A) candidato(a) **compareceu** à análise presencial, realizada em **XXXXXXX**.

A Comissão baseou-se na Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e considerou as características fenotípicas descritas no item XX do Edital n. XXXXXXXX. Sabendo da relevância de averiguar e assegurar o direito às vagas reservadas no PS UNIFAP XXXX para candidatos que apresentem tais características, a Comissão de Heteroidentificação trabalhou diligentemente para realizar a análise.

II – DA ANÁLISE

O fenótipo social da pessoa negra de cor preta ou da pessoa negra de cor parda é entendido como o conjunto de características físicas do indivíduo que, combinadas ou não, permitam que o(a) candidato(a) seja socialmente reconhecido(a) como sendo uma pessoa negra, tais como: a cor da pele, o tipo do cabelo e os aspectos faciais. O(A) candidato(a) não demonstrou as características fenotípicas necessárias para preencher a vaga, no caso específico, **pela análise presencial e pelo vídeo de gravação** que possui fenótipo com algumas características de afrodescendência, que o colocam como alvo potencial de discriminação, traços físicos como cor da pele, tipo do cabelo, estrutura do nariz e formato dos lábios em formatos característicos. Portanto, a Comissão de Heteroidentificação decidiu em indeferir o(a) candidato(a) no sistema de cotas.

III – CONCLUSÃO

Após a **ANÁLISE PRESENCIAL** realizada pelos membros da Comissão de Heteroidentificação, chegou-se ao seguinte parecer: a autodeclaração do(a) candidato(a) não condiz com seus traços fenotípicos, constatando-se que o(a) recorrente não se enquadra nos critérios de identificação. Por unanimidade, a Comissão de Heteroidentificação decidiu **não recomendar a matrícula do candidato no curso de XXXXXX da UNIFAP**.

Macapá-AP, XXXX de XXXX de XXXX

COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO