



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO – UFERSA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS- DCSA
CURSO DE GRADUAÇÃO BACHARELADO EM DIREITO**

ANA PAULA DA SILVA LOPES

**A ADOÇÃO DO CRITÉRIO FENÓTIPO NO
PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO COMO
GARANTIA DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA
AFIRMATIVA RACIAL ESTABELECIDADA PELA LEI
12.990/2014**

**MOSSORÓ
2024**

ANA PAULA DA SILVA LOPES

**A ADOÇÃO DO CRITÉRIO FENÓTIPO NO PROCEDIMENTO DE
HETEROIDENTIFICAÇÃO COMO GARANTIA DE EFETIVAÇÃO DA
POLÍTICA AFIRMATIVA RACIAL ESTABELECIDADA PELA LEI 12.990/2014**

Artigo apresentado ao curso de bacharelado em direito, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharela em Direito, pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido, no curso de Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Maria Bezerra Lucas

**MOSSORÓ
2024**

A ADOÇÃO DO CRITÉRIO FENÓTIPO NO PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO COMO GARANTIA DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA AFIRMATIVA RACIAL NOS CONCURSOS PÚBLICOS

ANA PAULA DA SILVA LOPES

Artigo apresentado ao curso de bacharelado em direito, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharela em Direito, pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido, no curso de Direito.

Data da apresentação: 19/04/2024

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **ANA MARIA BEZERRA LUCAS**
Data: 19/04/2024 17:13:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dra. Ana Maria Bezerra Lucas (UFERSA) – CCSAH/DCSA
Presidente

Documento assinado digitalmente
 **RAYANE CRISTINA DE ANDRADE GOMES**
Data: 19/04/2024 16:32:13-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Rayane Cristina de Andrade Gomes – CCSAH/DCSA

Documento assinado digitalmente
 **ADY CANÁRIO DE SOUZA ESTEVAO**
Data: 22/04/2024 15:26:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Ady Canário de Souza Estevão – CCSAH/DCH

A ADOÇÃO DO CRITÉRIO FENÓTIPO NO PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO COMO GARANTIA DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA AFIRMATIVA RACIAL ESTABELECIDADA PELA LEI 12.990/2014¹

Ana Paula da Silva Lopes²

RESUMO: O objetivo da Lei de Cotas Raciais nos concursos públicos é garantir que aqueles que sofrem com o racismo estrutural pelo seu fenótipo tenham o acesso a administração pública federal democratizada. Entretanto, algumas pessoas brancas tentam se apropriar dessas vagas se pautando na autodeclaração racial, no seu genótipo e na ilegalidade do procedimento de heteroidentificação. Dessa maneira, elaborou-se a seguinte questão: Em que medida a adoção do critério fenótipo no procedimento de heteroidentificação tem garantido a efetivação das políticas públicas nos concursos públicos? Como objetivos específicos, temos: apresentar as principais lutas no Brasil que permitiram a inclusão da Lei de cotas para o ingresso no Serviço público de pessoas negras, elencando as legislações correspondentes que materializam esse direito; descrever acerca da legalidade do procedimento de heteroidentificação com base na legislação vigente e, por fim, analisar a importância da adoção do critério fenótipo como garantia de efetivação das políticas afirmativas. Como método de procedimento para a coleta de dados se fez uso da pesquisa bibliográfica, a partir da plataforma Scielo, CAPES e como método de abordagem dos dados, o método histórico dialético para analisar as informações coletadas. O artigo se divide em três tópicos: no primeiro se contextualiza a persistência do racismo estrutural e institucional no Brasil, revelando os desafios enfrentados pela população negra durante toda a história até a conquista das ações afirmativas e a Lei de Cotas; no segundo se examina os contornos políticos e jurídicos do processo de reconhecimento da necessidade das ações afirmativas no Brasil; e por fim, no terceiro tópico, se examina como a discriminação racial do Brasil se pauta no critério fenótipo, e não no genótipo, além de se examinar a legalidade da banca de heteroidentificação e a importância do critério fenótipo adotado por ela como garantia da efetivação das políticas afirmativas. A conclusão da pesquisa destaca a importância da adoção do critério fenótipo na efetivação das políticas de cotas raciais, como meio de mitigar os efeitos da discriminação racial e reduzir a disparidade representativa dos espaços de maior status social como é o caso dos cargos públicos. Essa abordagem, aliada a esforços contínuos de pesquisas, podem ampliar a efetividade da medida para que ela seja capaz de desconstruir preconceitos e promover justiça social.

PALAVRAS-CHAVE: Lei nº 12.990/2014; ações afirmativas; cotas raciais; comissão de heteroidentificação; fenótipo.

THE ADOPTION OF THE PHENOTYPE CRITERION IN THE HETEROIDENTIFICATION PROCEDURE AS A GUARANTEE OF IMPLEMENTATION OF RACIAL AFFIRMATIVE POLICY ESTABLISHED BY LAW 12.990/2014

¹ Artigo apresentado ao curso de bacharelado em direito, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido, no curso de Direito, sob a orientação da profa. Dra. Ana Maria Bezerra Lucas

² Estudante do período 11. E-mail: paulaa.lopes@gmail.com

ABSTRACT: The objective of the Racial Quota Law in public competitions is to ensure that those who suffer from structural racism due to their phenotype have democratized access to the federal public administration. However, some white individuals attempt to appropriate these positions by relying on racial self-declaration, their genotype, and the illegality of the heteroidentification procedure. Thus, the following question was formulated: To what extent has the adoption of the phenotype criterion in the heteroidentification procedure guaranteed the implementation of public policies in public competitions? The specific objectives are: to present the main struggles in Brazil that allowed for the inclusion of the quota law for the entry of Black individuals into public service, listing the corresponding legislations that materialize this right; to describe the legality of the heteroidentification procedure based on current legislation, and finally, to analyze the importance of adopting the phenotype criterion as a guarantee of the effectiveness of affirmative policies. The data collection procedure utilized bibliographical research, from platforms such as Scielo and CAPES, and the approach method used was the dialectical historical method to analyze the collected information. The article is divided into three topics: the first contextualizes the persistence of structural and institutional racism in Brazil, revealing the challenges faced by the Black population throughout history until the achievement of affirmative actions and the Quota Law; the second examines the political and legal contours of the process of recognizing the need for affirmative actions in Brazil; and finally, the third topic examines how racial discrimination in Brazil is based on the phenotype criterion, rather than the genotype, in addition to examining the legality of the heteroidentification board and the importance of the phenotype criterion adopted by it as a guarantee of the effectiveness of affirmative policies. The conclusion of the research highlights the importance of adopting the phenotype criterion in the implementation of racial quota policies, as a means to mitigate the effects of racial discrimination and reduce the representational disparity in spaces of higher social status such as public positions. This approach, combined with ongoing research efforts, can enhance the effectiveness of the measure to dismantle prejudices and promote social justice.

KEYWORDS: Law No. 12.990/2014; affirmative actions; racial quotas; heteroidentification committee; phenotype.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.990/2014 tem como objetivo reservar 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União para as pessoas negras. O principal intuito é incluir aqueles que, pelo seu fenótipo, foram durante toda a história marginalizados e afastados dos espaços econômicos, sociais e acadêmicos. No Brasil, é perceptível, basta dar uma busca nas

notícias cotidianas³, o que é fato que quanto mais a aparência for próxima ao fenótipo negro mais se evidencia maior a probabilidade de tratamento discriminatório e dificuldade enfrentada no acesso a determinados espaços, tais como, universidades, cargos públicos de maior status social, etc. Logo, a intensidade do preconceito e a probabilidade de ascensão social vai variar conforme seja a proporção direta de traços negróides⁴.

Por esse motivo, é importante para que a lei cumpra com seu propósito e tenha a eficácia, que as vagas destinadas cumpram os seus objetivos e sejam concedidas aos candidatos que possuam características físicas, visíveis de que sofrem com a discriminação racial e com as consequências advindas dela, ou seja, que não sejam ocupadas por indivíduos que tentam se aproveitar desta previsão legal sem possuírem o o fenótipo das pessoas que sofrem com a discriminação racial a qual a medida é destinada. Com o intuito de fazer essa identificação e relação, fez-se necessário a realização do procedimento administrativo para aferição das autodeclarações através de um critério que efetive o disposto na legislação.

A ideia do tema, objeto deste artigo, nasceu da realidade presenciada no estágio na Procuradoria do Estado do Rio Grande ao tratar de litígios envolvendo os recentes concursos públicos estaduais⁵. Foi possível notar uma crescente judicialização dos resultados negativos da fase de confirmação da autodeclaração pelas comissões de heteroidentificação, pautadas em uma fundamentação de um critério completamente

³ Fato que pode ser verificado nas notícias disponíveis nos seguintes links: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/06/28/onu-casos-de-luana-barbosa-e-joao-pedro-sao-exemplos-de-racismo-institucional-no-brasil-como-o-de-george-floyd-nos-eua.ghtml>
<https://www.camara.leg.br/noticias/748347-depoimento-de-musico-negro-mostra-existencia-de-racismo-institucional-dizem-juristas/>
<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2024/04/alunos-de-colegio-em-brasilia-sofrem-ataques-racistas-em-torneio-de-futsal.shtml>
<https://www.bnews.com.br/noticias/salvador/jovem-negro-relata-caso-de-racismo-enfrentado-dentro-de-farmacia-em-shopping-em-salvador-assista.html>
<https://www.brasildefato.com.br/2023/12/27/jovem-relata-que-foi-vitima-de-racismo-em-supermercado-de-governador-valadares-mg>
<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/professora-denuncia-racismo-em-supermercado-ao-ser-acusada-de-furtar-escova-que-tinha-comprado-1.3412229>
<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/02/19/racismo-no-rs-foto-mostra-motoboy-negro-levado-ao-camburao-enquanto-homem-branco-sorri-com-policial.ghtml>
<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/08/24/musico-negro-presos-injustamente-ha-dois-anos-volta-a-ser-detido-no-rj-sem-ter-cometido-crime-algum.ghtml>

⁴ Para mais informações sobre essa afirmação, consultar: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-10/negros-sao-minoria-no-servico-publico-federal-e-tem-menores-salarios>
<https://dados.republica.org/dados/vinculos-civis-ativos-do-executivo-federal-em-2020-por-cor-ou-raca-sexo-e-ano-de-ingresso-no-servico-publico>

⁵ A reserva de vagas as negras e aos negros no âmbito do RN foi implementada através da Lei nº 11.015/2021, sancionada especialmente no dia 20 de novembro que é o dia em que é comemorado o Dia da Consciência Negra.

diferente do determinado nos editais e na legislação. Os candidatos, reconhecidos como inaptos à vaga reservada, na tentativa de legitimar o direito, defende o fenótipo de seus familiares e não o fenótipo e realidade discriminatória própria. Ao analisar tantos processos de pessoas brancas requerendo a concessão pela via judicial desse direito, se tornou latente o desejo de pesquisar como o critério adotado pela comissão de heteroidentificação reflete diretamente os objetivos a que se propôs a Lei, e se ele tem dado conta de torná-la eficaz. Ou seja, pesquisar em que medida a cota de 20% (vinte por cento) tem sido garantida as pessoas negras⁶, que são os indivíduos que enfrentam a discriminação racial em razão de sua cor de pele, e se ela tem oportunizado o cumprimento da missão de promover a democratização do acesso dos negros a diferentes espaços na promoção da diversidade e a igualdade na distribuição de poder e prestígio na sociedade.

Entre os objetivos da pesquisa estão: analisar teoricamente a legalidade do procedimento de heteroidentificação com base na legislação vigente, identificar a diferença de preconceito de marca (critério fenótipo) e o preconceito de origem (critério genótipo) para passar a analisar a importância da adoção do critério fenótipo como garantia de efetivação das políticas afirmativas. Além disso, busca analisar sobre a necessidade de respeito dos princípios constitucionais nas ações judiciais que envolvem a revisão das decisões tomadas nos atos administrativos de contratação na Administração pública.

Como método de procedimento para a coleta de informações e dados, a investigação fez uso de pesquisa bibliográfica, com análise documental e em fonte secundárias em busca de um embasamento teórico sobre o tema e suas peculiaridades, escollado no acervo bibliográfico de livros, artigos, dissertações e teses reconhecidos pela CAPES, disponíveis nas plataformas Scielo e Google Scholar, na legislação e o entendimento jurisprudencial disponível que trata do tema e suas ramificações. Para análise das informações escolhemos o método histórico dialético, por entender que é o que melhor nos auxilia na compreensão da letra da lei e na sua aplicação a partir dos critérios das bancas de heteroidentificação e dos seus resultados. Entendemos por uma análise histórico dialética aquela que nos permite entender a materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, no caso concreto da análise dos dados usados na

⁶ De acordo com o Estatuto da Igualdade Racial (Lei Nº 12.288/2010) as pessoas negras são o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

investigação, permitir a compreensão da criação da lei, suas finalidades e os principais implicadores para ao alcance dos resultados por ela esperado.

É certo que buscar entender como a lei surgiu, as suas implicações, seu alcance e resultados, nos permitirá compreender que as leis não formam uma nova sociedade e muito menos podem alterar a forma associativa de organização dos homens, mas pode incidir sobre problemas concretos na busca da garantia da efetivação de direitos e, aí sim, fazer inferências sobre uma nova forma organizativa dos homens em sociedade através da história.

Com essa linha de raciocínio o artigo foi dividido em três tópicos: no primeiro, será apresentado um breve contexto histórico do silenciamento do Estado brasileiro sobre o povo negro após o fim da escravidão no Brasil. Com o intuito de desmistificar a democracia racial que muito se fala existir em nossa sociedade; no segundo, será tratado das políticas compensatórias, que foram tomadas como medidas necessárias para reparar o silenciamento estatal, apontando o protagonismo do povo negro no enfrentamento a essa falsa igualdade racial. Por fim, no terceiro e último tópico, apresento de que forma a Lei 12990/2014 tem sido implementada, se ela tem conseguido colaborar no processo de democratização de espaços de poder as pessoas negras e se, as comissões de heteroidentificação, tem cumprido os propósitos definidos em lei para a ocupação de 20% (vinte por cento) destinadas pessoas negras.

Nesse sentido, o desenvolvimento do artigo tem como intuito apresentar as diferentes nuances que envolvem o tema, indo desde a análise histórico social do problema aos marcos legais e administrativos que envolvem a aplicação da medida afirmativa.

Ao final, o resultado da pesquisa demonstra em que medida a adoção do critério fenótipo no procedimento de heteroidentificação tem garantido a efetivação das políticas públicas nos concursos públicos.

2 A TRAJETÓRIA DE UMA DÍVIDA HISTÓRICA

Para a discussão da implementação de cotas raciais nos concursos públicos e do critério utilizado no procedimento das comissões examinadoras de confirmação das autodeclarações raciais, é imprescindível entender a origem da dívida do Estado e da sociedade perante a população negra e os movimentos sociais e jurídicos até o início da aplicação de políticas públicas afirmativas de redução e reparação do racismo institucional e estrutural.

O período pós Lei Áurea foi marcado pela defesa de que a partir daquele momento haveria uma “democracia racial”. O termo traz consigo a falsa ideia de que o Brasil extinguiu, junto com o trabalho escravo do povo negro, a distinção social, política e econômica que existia entre a população negra e branca.

Contudo, o que se percebe, é que não houve, naquele momento, nenhuma medida legal ou planejamento mínimo de reintegração desse povo e sua participação na sociedade. As organizações sociais de segregação racial desenvolvidas nesse passado permaneceram presentes nas relações pessoais, sociais, profissionais, políticas e econômicas, os mecanismos de dominação racial ficaram intactos e a reorganização da sociedade, findada a escravidão, afetou, de maneira significativa, os padrões preestabelecidos de concentração racial da renda, do prestígio social e do poder. A liberdade conquistada não se reverteu em dividendos econômicos, sociais e culturais. Pelo contrário, condições históricas, do desenvolvimento econômico levaram as pressões diretas e indiretas da substituição populacional do povo negro pelos estrangeiros que fugiam das guerras em seu país de origem. (FERNANDES, 2008)

Este tópico descreve o sofrimento a que o Estado brasileiro submeteu a população negra, mas também as lutas que o Movimento Negro travou para conquistar o reconhecimento dos seus direitos fundamentais como humanos e cidadãos além das incipientes políticas públicas de reparação, desde o contexto pós abolição do trabalho escravo até o início do que entendemos ser a mais significativa política compensatória que é a promulgação da Lei de Cotas.

2.1 O SOL DA LIBERDADE EM RAIOS OBSCUROS: A FALSA “DEMOCRACIA RACIAL” E O ABANDONO SOCIAL

No ano de 1888, finalizando o século XVI, o Brasil tornou-se o último país do ocidente a abolir o trabalho em regime de escravidão através da sanção da Lei Áurea assinada, em um processo bastante ritualístico e romantizado pela Princesa Isabel. Tratava-se de uma tentativa falha de Dom Pedro II de popularizar sua princesa e garantir um terceiro reinado e a perpetuação da monarquia no país. Ali se firmava a “jogada política” de colocar para “debaixo do tapete” mais de trezentos e cinquenta anos de sofrimentos e humilhações de uma população através de pouco mais de três linhas textuais e nenhuma prerrogativa de responsabilização, indenização ou reparação, vejamos:

A Princesa Imperial Regente, em nome de Sua Majestade o Imperador, o Senhor D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a Assembléia Geral decretou e ela sancionou a lei seguinte:

Art. 1º: É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil.

Art. 2º: Revogam-se as disposições em contrário. (BRASIL, 2024, sic, online h)

Diferente do roteirizado pela coroa naquele momento, a abolição, para além da resposta ao processo demorado de luta de toda uma população com insurreições, rebeliões coletivas, rebeliões individuais, suicídios dentre outras movimentações, foi para os senhores de terra uma adequação a reforma industrial que vinha sendo popularizada por todo o mundo e ampliada no território brasileiro (FERNANDES, 2008). De fato, a lei foi a conquista jurídica da libertação, mas, materialmente, marcou só o início de uma grande luta por respeito e acesso a moradia, emprego, educação, valorização cultural e cidadania.

O que muitos veem como um marco da liberdade plena e uma mudança total de vida da população negra, pela bondade da coroa, foi, na verdade, resultado de uma vasta história de luta e articulação dos escravos e quilombolas, além da influência de um contexto econômico-tecnológico novo, uma vez que o Brasil Colonial se valia do regime de escravidão como um processo subsidiário promovido em função de questões mercadológicas (SILVA, 2021).

Nesse processo, a elite formada manteve sua posição de privilégio forçando a população esquecer do recente período sombrio “deixado para trás”, não é a toa, que o hino da Proclamação da República, que ocorreu no ano seguinte a promulgação da Lei Aurea, trazia em seus versos palavras como “liberdade”, “somos todos iguais” e outras frases e palavras que maquiavam a real situação da população negra naquele momento⁷:

⁷ Liberdade, liberdade
Abre as asas sobre nós
Das lutas na tempestade
Dá que ouçamos tua voz
Nós nem cremos que escravos outrora
Tenha havido em tão nobre país
Hoje o rubro lampejo da aurora
Acha irmãos, não tiranos hostis
Somos todos iguais, ao futuro
Saberemos, unidos, levar
Nosso augusto estandarte que, puro
Brilha, ovente, da Pátria no altar.

O hino pode ser acessado por completo em:
http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2215

É importante ainda ressaltar que a Proclamação da República, em 1889, cravou no país a necessidade de modernização do escravismo devido às mudanças tecnológicas vinculadas aos interesses do capitalismo internacional (SILVA, 2021) e a necessidade da “substituição populacional”, mencionada por Florestan Fernandes (2008), pela mão de obra qualificada do povo estrangeiro com o bônus do branqueamento do Brasil.

Esse branqueamento foi incentivado através da imigração de europeus para o Brasil e uma das principais ferramentas utilizadas para tanto foi a Lei de Terras. Ao passo que esta lei negava ao povo negro recém-liberto o direito à propriedade e sua consequente integração social, possibilitava os imigrantes se tornarem pequenos proprietários de terras e trabalharem livremente pelo país, ao mesmo tempo em que serviriam os interesses econômicos capitalistas e eugênicos da época (SILVA, 2021).

Mais uma vez é importante destacar as ideias de Florestan Fernandes, quando ele diz:

A ordem social competitiva emergiu e se expandiu, compactamente, como um autêntico e fechado *mundo dos brancos*. Na primeira fase da *revolução burguesa* – que vai, aproximadamente, da desagregação do regime escravista ao início da II Grande Guerra – ela responde aos interesses econômicos, sociais e políticos dos grandes fazendeiros e dos imigrantes. Na segunda fase dessa revolução, inaugurada sob os auspícios de um novo estilo de industrialização e de absorção de padrões financeiros, tecnológicos e organizatórios característicos de um sistema capitalista integrado, ela se subordinou aos interesses econômicos, sociais e políticos da burguesia que se havia constituído na fase anterior – ou seja, em larga escala, aos interesses econômicos, sociais e políticos das classes altas e médias da “população branca”. (2008, p. 463, grifos no original)

É nesse contexto de desorganização social pós Lei Áurea e de dominação dos senhores brancos dos espaços sociais e públicos de poder, que o aprofundamento e, o crescente desequilíbrio existente entre as bases econômicas, sociais e políticas dessa ordem social, aprofundados pelo sistema de relações raciais vigentes engendrou a necessidade do protesto negro (FERNANDES, 2008), desde então eles vem enfrentando uma longa e intensa luta para se ajustarem à ordem social que continua os afastando-os desses espaços.

Se antes os negros eram tratados como mercadoria, no pós-abolição são considerados desqualificados, marginalizados e preguiçosos. O Estado se silenciava e com isso o racismo continuou perpetuando o privilégio de brancos na sociedade. A escravidão atrelada ao não planejamento de integração dos escravizados libertos, enraizou no país a desigualdade social colocando negros em condição de desvantagem frente aos brancos na ótica capitalista (FERNANDES, 2008).

A partir disso, a população negra se articula em movimentos sociais e se manifesta requerendo o fim do silêncio do Estado acerca da ausência de políticas para a alfabetização, qualificação, moradia, cidadania, saúde, dentre outros direitos fundamentais inerentes aos cidadãos, e a integração do seu povo nos mais diversos âmbitos sociais para redução da disparidade existente.

2.2 O MOVIMENTO NEGRO PÓS 1888 E A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO A COTAS RACIAIS PARA INGRESSO NAS FACULDADES E CARGOS PÚBLICOS CONCRETIZADA NA LEGISLAÇÃO

Muitos podem acreditar que a luta pelo acesso à educação, pela população que sofreu com a escravidão é nova, mas a verdade é que o Movimento Negro sempre teve como uma das principais prioridades a alfabetização e qualificação de seu povo.

De acordo com Domingues (2009), às crianças negras, no período de trabalho escravo e pós abolição, era negado o acesso às escolas. Diante disso o próprio povo negro se articulou para garantir a alfabetização delas, investindo na construção de entidades beneficentes de aprendizagem, dentre outras instituições para o estudo literário, centros cívicos, organizações políticas e artigos jornalísticos. São grandes exemplos de jornais da época “A Pátria” de 1899, “O Combate” em 1912 e, em 1924, o “Clarim da Alvorada” (DOMINGUES apud OLIVEIRA, 2022, p. 9).

A criação da Frente Negra Brasileira, em 1931, foi o grande marco da história de luta organizada do período entre 1888 e a instauração do Estado Novo - 1937-1945. Tratava-se de um grande grupo de luta e representação cultural da população negra que mantinha essas escolas, grupos de estudos culturais, políticos e de mídia anteriormente mencionados (OLIVEIRA, 2022). Seu trabalho de luta era tão intenso que chegou a intimidar a burguesia, e assim a Frente passou a ser perseguida e posteriormente extinta após a criação do Estado Novo⁸.

Com isto, o movimento só vem a se fortalecer e ganhar repercussão social novamente, sete anos depois, em 1944, com a criação do Teatro Experimental do Negro - TEN, no Rio de Janeiro, por Abdias do Nascimento e José Bernardo da Silva. Além de

⁸ O Estado Novo foi a fase ditatorial da Era Vargas, começando em 1937 e se encerrando em 1945. Nesse período, Vargas governou com amplos poderes, pois o Congresso estava fechado, os partidos políticos, extintos e a imprensa, censurada.

atividades teatrais, o TEN⁹ promovia a alfabetização e promoção do resgatar as tradições culturais originárias dos povos negros.

Uma das conquistas mais significativas do Teatro Experimental do Negro sem dúvidas foi o Decreto Legislativo nº 23 de 21 de junho de 1967 em que o Brasil aprova a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, posteriormente incorporando-a a legislação nacional através do Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969 (SILVA, 2021). A partir daí o Brasil começava a admitir publicamente a existência da discriminação racial no país.

Avançado mais um período, sem prejuízo ao reconhecimento das lutas que foram traçadas pelo Movimento Negro nesses intervalos não mencionados, mas focando nas que tiveram a educação como ponto de partida, em um contexto de ditadura militar, em junho de 1978 foi fundado o Movimento Negro Unificado - MNU. Agora o movimento não só lutava contra o racismo no Brasil como fortificou suas reivindicações contra o fascismo que assolava o país.

As exigências em favor da educação voltaram a ganhar força finalizada a ditadura, sendo a principal delas a reivindicação de que os currículos escolares abordassem a o estudo histórico da África e assim a população negra tivesse acesso a sua própria história, e não as dos europeus que eram estampadas em todos os periódicos utilizados:

De acordo com Santos (apud OLIVEIRA, 2022) dentre as principais reivindicações do MNU, voltadas para o âmbito escolar, estava a denúncia e combate os conteúdos racistas, contidos nos livros didáticos; a realização de atividades antirracistas e anticlassistas voltadas para as crianças e adolescentes negros, cujo intuito era despertar a criticidade e a consciência sobre a história do povo negro no Brasil e na África, a realização de cursos e debates para professores e normalistas, bem como, pressionar o Ministério da Educação e Cultura para a revisão de materiais didáticos que estivessem contribuindo contribuíssem para a perpetuação do racismo e de estereótipos, além da inclusão da disciplina História da África nas escolas. Somente Na segunda metade da década de 1990, algumas dessas reivindicações foram atendidas os livros

⁹ O TEN também foi o responsável pelo desenvolvimento de três grandes eventos que se tornaram referências na luta dos movimentos negros, que são duas primeiras edições da Convenção Nacional do Negro. A I Convenção Nacional do Negro ocorreu em São Paulo, de 10 a 12/11/1945 e, a II Convenção Nacional do Povo Negro, em 1946, no Rio de Janeiro, em 1946. (OLIVEIRA, 2022)

didáticos foram revisados sendo descartados os livros em que pessoas negras fossem estereotipadas e ridicularizadas (OLIVEIRA, 2022).

Mais contemporaneamente, na Constituição Federal de 1988 - popularizada a “Constituição Cidadã”, especialmente do ponto de vista histórico, cultural e democrático, por ter sido promulgada em um contexto pós-autoritário, e o Estado brasileiro, formalmente voltar a ser democrático de direito – aconteceu a inclusão de preceitos fundamentais de igualdade. Agora o Estado brasileiro, silente acerca do longo período de exploração escravista a que a população negra havia passado, reconhecia através de sua Carta Magna, direitos voltados a esse segmento social. Como prova disso, foram muitos os avanços legislativos acerca da questão racial pós-constituição, como por exemplo, a Lei 7.668 de 1988 que criou a Fundação Cultural Palmares¹⁰ e a Lei 7.716 de 1989 (Lei Caó), proposta pelo deputado Luiz Alberto Caó, que tipificou o crime de racismo, tornando-o inafiançável e imprescritível. (SILVA, 2021).

Ademais, o Brasil, ao participar da conferência em Durban em 2001, reconheceu internacionalmente o racismo existente no país, ao passo que se comprometeu a implementar medidas para superá-lo e repará-lo. A “III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância”, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) que aconteceu na África do Sul foi um marco internacional ao impulsionar os governos de mais de 173 países a deixar para trás a falsa ideia de “democracia racial”, e passar a buscar a igualdade de fato democratizando o acesso da população discriminada aos espaços. Dentre as medidas que passariam a ser adotadas, destaca-se a ação afirmativa voltada às áreas de educação e empregabilidade, objeto do presente trabalho.

Oliveira (2022), em seus estudos destaca que a conquista da revisão dos livros didáticos e a sanção da Lei da Educação Antirracista¹¹, Lei nº 10.639/2003, são vistos como grandes avanços para o Movimento, pois com elas o país passou a, não só considerar obrigatório o ensino da história e da cultura afro-brasileiras, História da África e da luta dos negros e suas contribuições para a formação do Brasil, como passou

¹⁰ A Fundação foi constituída pela Lei nº 7.668/1988 para promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos da população negra no Brasil. Além disso, o órgão, vinculado ao Ministério da Cultura, é responsável pela certificação de quilombos e participa do licenciamento de obras de infraestrutura.

¹¹ A Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003 altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. A Lei completa pode ser consultada em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm

incentivar à incorporação de elementos da cultura africana, padrão de beleza, culinária e práticas religiosas, de origem afro, nos espaços sociais. (DOMINGUES, 2009).

Nessa trilha, pode-se observar que a luta do Movimento Negro transcende a barreira literal da “emancipação”, reconhecendo que a emancipação mesmo somente poderá ser alcançada através da conquista do reconhecimento de sua identidade, cultura, das mazelas da discriminação que sofrem e do acesso à educação como direitos fundamentais imprescindíveis à redução da desigualdade, do racismo estrutural e institucional.

Nesse sentido, no tópico seguinte serão apresentados os marcos teóricos e legais do reconhecimento pelo Estado da necessidade de implantação de políticas afirmativas para a população negra no Brasil, a partir da década de 1990, e a sua materialização na legislação, especialmente no que tange à política de cotas raciais nos concursos públicos.

3 SE O PENHOR DESSA IGUALDADE: QUAL IGUALDADE?

Após a introdução de iniciativas para a promoção da igualdade e de políticas de cotas raciais nas universidades, estabelecida pela Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (BRASIL, 2024^b), tem havido um crescimento progressivo no número de estudantes negros no ensino superior. Contudo, indicadores recentes sugerem que esses avanços estão em risco.

De acordo com os resultados mais recentes apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD¹² (2023) a proporção de estudantes negros matriculados nas universidades do país reduziu de 50,3% (cinquenta virgula três por cento) em 2022 para 47,8% (quarenta e sete virgula oito por cento) em 2023.

Esse cenário de queda só reforça a necessidade de aprimoração das políticas de inclusão pelas entidades públicas para a correção e reparação do racismo institucional e a concretização de um dos objetivos constitucionais que é a igualdade a todos os cidadãos. A existência da política afirmativa por si só não é capaz de acabar com a desigualdade existente.

O que se percebe, é que, em grande medida, a execução e aceitação desses mecanismos sempre vão variar de acordo com o “tipo de governo eleito, da correlação

¹² Os dados completos podem ser consultados em: <https://painel.ibge.gov.br/pnad/>

de forças políticas e da obtenção de um padrão de desenvolvimento sustentado que facilite a redistribuição” (HASENBALG, SILVA apud SILVÉRIO, 2002, p.228).

De acordo com Sampaio (2003), para uma mudança significativa na discriminação racial é necessária a aplicação de mecanismos para a reparação do racismo estrutural e a correção do racismo institucional. Silvio Almeida (2018, p.39) aponta que “a reprodução das práticas racistas está presente na organização política, econômica e jurídica da sociedade”, e por isso, o racismo é um processo histórico e político que desenvolve condições sociais que, direta e indiretamente, discrimina de forma sistemática grupos raciais específicos, por isso ele é estrutural (ALMEIDA, 2018). Já o racismo institucional, pode ser compreendido como “o fracasso coletivo de uma organização em oferecer um serviço apropriado e profissional a pessoas devido à sua cor” (SAMPAIO, 2003 p.78), e ocorre quando, segundo Almeida (2018) as instituições elaboram regimentos e impõem padrões sociais que concedem vantagens a determinados um grupo racial privilegiado em detrimento do outro.

Em outras palavras, Silvério (2002) afirma que é o juízo de superioridade que opera no Brasil pela população dominante, branca, é que faz perpetuar o significado da expressão: “juntos, mas desiguais”. Assim, ainda que, atualmente, o Brasil tenha leis para tratar a questão racial e programas para reduzi-la, ela ainda não foi resolvida (SAMPAIO, 2003).

Para podermos compreender a Lei de Cotas precisamos conhecer de forma conceitual e teórica os elementos básicos que deram sustentação ao conjunto de ações de caráter afirmativo. Assim será feito a seguir.

3.1 PERCEPÇÃO DE IGUALDADE E AS AÇÕES AFIRMATIVAS COMO MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

Segundo Gomes (2001) as “medidas compensatórias” são ações destinadas a promover a implementação do princípio constitucional da igualdade à comunidade negra brasileira.

A grande emergência do conceito de igualdade teve início nos textos constitucionais promulgados nos EUA e França logo após as revoluções do final do século XVIII. Ocorre que a noção de igualdade que se consolidou àquela época era baseada no “jurídico-formal segundo a qual a lei, genérica e abstrata, deve ser igual para todos, sem qualquer distinção ou privilégio, devendo o aplicador fazê-la incidir de forma neutra sobre as situações” (GOMES, 2001, p.87).

Era justamente a neutralidade estatal difundida por esse conceito que garantia que se consolidasse a falsa “democracia racial”. De acordo com Gomes (2001), para muitos, bastava que a igualdade estivesse elencada constitucionalmente no rol de direitos fundamentais para que ela estivesse assegurada a todos de forma efetiva.

Para Carmem Lucia Antunes Rocha (apud GOMES, 2001), o modelo que se tinha de igualdade era somente o conceito jurídico literal da vedação da desigualdade, que, por si só, se prova ineficaz para garantir a igualdade de fato. É com o advento da ideia de Estado Social de Direito, que se busca retirar o caráter presumido da igualdade entre os homens e começa-se a atribuir aos Estados o dever de buscá-la através da intervenção na ordem econômica e social.

Nesse contexto, a igualdade material passa a receber atenção dos legisladores e aplicadores do Direito no intuito de extinguir a igualdade formal doutrinada pelo Estado liberal. O propósito passa a ser proteger e defender os interesses das pessoas socialmente fragilizadas e desfavorecidas (GOMES, 2001, p. 89, grifos no original).

Da transição da ultrapassada noção de igualdade “estática” ou “formal” ao novo conceito de igualdade “substancial” surge a idéia de “igualdade de oportunidades”, noção justificadora de diversos experimentos constitucionais pautados na necessidade de se extinguir ou de pelo menos mitigar o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, de promover a justiça social. (sic)

Neste sentido, é importante destacar que o Direito europeu denomina essas ações para promoção da igualdade material e a justiça social como “discriminação positiva” ou “ação positiva”, já o Direito brasileiro reconhece como “ações afirmativas”.

As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcança do pelo Estado e pela sociedade. (GOMES, 2001, p. 90)

Nacionalmente, foi a partir da entrega das reivindicações dos representantes da Marcha Zumbi dos Palmares¹³, realizada em 20 de novembro de 1995, que o país voltou os olhos para a necessidade de mitigação da discriminação racial e suas mazelas

¹³ A Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida foi um grito de indignação e protesto contra as condições subumanas em que as pessoas negras ainda eram submetidas no Brasil. Ao povo negro era estabelecida uma realidade de vasta exclusão social fomentada pelo racismo e pela discriminação racial. Um dos principais objetivos da Marcha era a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. Arquivo do jornal da marcha: <http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PJOMASP10199500X.pdf>

históricas no Brasil. Através das reivindicações recebidas pelo presidente à época, Fernando Henrique Cardoso - FHC foi deliberada a criação de um grupo de trabalho para promoção de políticas afirmativas de valorização da população negra através do combate a discriminação racial e a pesquisa intensiva da real situação da população negra no Brasil. Esse era o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)¹⁴ (PAULINO, 2020).

A criação do GTI demonstrava que o então governo estava disposto a, de fato, ouvir às demandas da população negra do país e incorporá-las em medidas para uma mudança. FHC posteriormente promove o “Seminário Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos”. Seu principal objetivo, de acordo com Paulino (2020), era de discutir a viabilidade da instituição ou não das políticas afirmativas no Brasil.

Paulino (2020) ainda destaca que no evento em questão, FHC escancara a farsa da “democracia racial” afirmando que o Brasil possuía uma intolerância disfarçada “pela tradição paternalista do nosso velho patriarcalismo e sempre um pouco edulcoradas, adocicadas, porque nós não manifestamos as nossas distâncias e as nossas reservas, geralmente, em termos ásperos.” (BRASIL, 2024, p. 7)¹⁵.

Aflorado o tema das políticas afirmativas no Brasil, esse debate se intensifica e ganha reforço internacional com a participação do país na conferência, já citada no tópico anterior, a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância. Durante o evento, promovido pela ONU, o governo de FHC divulgou um relatório oficial com vinte e três propostas, voltadas para as reivindicações do Movimento Negro, dentre as quais se destacam: as cotas raciais - para ingresso nas universidades públicas, e a instituição de políticas compensatórias, em áreas como, trabalho, educação, títulos de terras. (PAULINO, 2020)

Com a participação na Conferência o Brasil firmava internacionalmente o compromisso de estabelecimento de ações concretas para a mitigação da desigualdade racial, e assim o fez. De acordo com Paulino (2020) dentre as políticas de promoção da

¹⁴ O grupo foi instituído através do Decreto de 20 de novembro de 1995, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População Negra, e dá outras providências. Para mais informações consultar: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/DNN/Anterior_a_2000/1995/Dnn3531.htm

¹⁵Discurso completo pode ser consultado na biblioteca da presidência através do link: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/construindo-a-democracia-racial/@@download/file/Construindo%20a%20democracia%20racial.pdf>

igualdade racial desenvolvidas, no governo de FHC, destacaram-se os seguintes programas de ação afirmativa: Diversidade na Universidade (voltado para facilitar o ingresso de grupos socialmente desfavorecidos à universidade); Concessão de bolsas de estudos a afrodescendentes (preparação para o concurso do Instituto Rio Branco) e Implementação de Programa de Ações Afirmativas (para preenchimento de cargos de Direção de Assessoramento Superior – DAS) meta de participação de 20% para afrodescendentes e também nos contratos com serviços de terceiros e consultores. (PAULINO, 2020)

Ainda em 2002, através do Decreto nº 4.228, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, que destaca as seguintes medidas a serem adotadas pela União:

[...] I - observância, pelos órgãos da Administração Pública Federal, de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS;

II - inclusão, nos termos de transferências negociadas de recursos celebradas pela Administração Pública Federal, de cláusulas de adesão ao Programa;

III - observância, nas licitações promovidas por órgãos da Administração Pública Federal, de critério adicional de pontuação, a ser utilizado para beneficiar fornecedores que comprovem a adoção de políticas compatíveis com os objetivos do Programa; e

IV - inclusão, nas contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais, de dispositivo estabelecendo metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência.

(BRASIL, 2024, online b)

O Decreto nº 4.228 foi revogado pelo Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023, que em seu Art. 2, § 1º dispõe o rol de modalidades das ações que devem ser adotadas em favor do grupo de pessoas negras, quilombolas e indígenas, com deficiência e às mulheres. A principal diferença que se percebe entre os dois dispositivos legais é que, com a ajuda dos ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), Igualdade Racial (MIR), Mulheres (MMULHERES) e dos Povos Indígenas (MPI) o texto detalhou ações assertivas que precisam ser adotadas para essas minorias, e não mais ações abstratas como no anterior.

Entretanto, não se pode desconsiderar a contribuição do governo de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que nele é que foi possível a “abertura de espaço” para as discussões políticas sobre as desigualdades raciais enfrentadas pela população negra.

Paulino (2020), ainda destaca, que esse período foi o precursor governamental para o “enfraquecimento do mito da democracia racial e para a implementação das primeiras políticas afirmativas no país” (PAULINO, 2020, p. 65).

3.2 O PERCURSO LEGAL DA AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADPF¹⁶ 186 À LEI Nº 12.990/2014

Apesar dos eventos, anteriormente mencionados, terem trazido esperanças para o Movimento Negro, nos anos que se seguiram grande parte da população demonstrou oposição às ideias de reparação do racismo no Brasil.

Por esse motivo, somente em 2010, quase 10 anos após a participação na Conferência de Durban e o Decreto nº 4.228 de 13 de maio de 2002, é que foi aprovado o Projeto de Lei (PL 213/2003)¹⁷. Após a aprovação, o PL foi convertido na Lei nº 12.288, que institui o Estatuto da Igualdade Racial com o objetivo de corrigir as desigualdades estabelecidas socio-politicamente durante toda a história. Contudo, para fins de aprovação, no texto final, as cotas raciais passaram a ter suas instituições sugeridas de forma abstrata e não mais obrigatória como a no momento da apresentação da PL.

A oposição ao texto inicial do projeto de lei era tanta que suas discussões no parlamento levaram a impetração pelo Partido Político - Democratas (DEM), em 2009, de uma ADPF nº 186, junto ao Supremo Tribunal Federal - STF, com o intuito de garantir jurisdicionalmente a inconstitucionalidade da ação afirmativa no âmbito da Universidade de Brasília – UnB (PAULINO, 2020).

A fundamentação da ADPF¹⁸ era que essas políticas confrontavam o princípio fundamental de igualdade, em seu sentido estrito de vedação da discriminação, previsto na Constituição Federal de 88. Eles defendiam a aplicação do conceito formal de igualdade, discutido no início deste tópico.

¹⁶ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF é o instrumento jurídico utilizado para questionar possíveis casos de violação aos direitos fundamentais dispostos na constituição. A ação pode ser proposta ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelos membros do poder Executivo e Legislativo, nos termos do *art. 103, CF/88*.

¹⁷ O projeto foi apresentado pelo então Senador Paulo Paim (PT/RS) no dia 29/05/2003.

¹⁸ Na ação, o DEM argumentava que a constitucionalidade do sistema de cotas raciais nas universidades era objeto de decisões contraditórias por parte de tribunais, nos âmbitos estadual e federal. O partido expressava, ainda, que não era contrário às ações afirmativas, enquanto gênero e políticas necessárias para promover a inclusão de minorias e que era indiscutível a existência do racismo, do preconceito e da discriminação na sociedade brasileira.

Além disso, segundo Miranda (2015) os requerentes defendiam que a instituição das cotas de forma arbitrária poderia gerar uma “discriminação reversa em relação aos brancos pobres, além de favorecer a classe média negra”. Afirmavam ainda que a adoção da teoria de que o Estado brasileiro possui uma dívida histórica, “responsabiliza as gerações presentes por erros cometidos no passado” (BRASIL, 2024a).

No início de 2012, o STF rejeitou, com unanimidade, a inconstitucionalidade do sistema de cotas raciais nas universidades públicas. Ricardo Lewandowski, ministro relator da ADPF, em seu voto, destacou que as ações afirmativas, em especial a política de cotas raciais não contraria o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, ao contrário, o prestigia e ainda aponta a importância de o Estado lançar mão de políticas de cunho universalista, que abranjam um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural – pela via de ações afirmativas - que alcancem grupos sociais e raciais determinados, atribuindo-os, por um tempo limitado, vantagens de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares e ainda destaca que o principal objetivo da luta daqueles que tanto esperam por essas medidas é a justiça social, explicando o que de fato ela significa: Justiça social, esta sendo apontada mais do que simplesmente redistribuir riquezas, mas como reconhecimento de incorporar à sociedade valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. (BRASIL, 2024a).

Nesses contornos, com a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa confirmada pela Corte do STF, e após longos anos de discussão e luta, ainda em 2012, a presidenta Dilma Rousseff sanciona a Lei nº 12.711 que institui que as instituições federais de educação superior, vinculadas ao MEC, devem reservar no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a estudantes de família de baixa renda¹⁹; que cursaram os três anos do ensino médio em escola pública; e ainda por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, ou por pessoas com deficiência. A referida lei segue em vigência. (BRASIL, 2024f).

Com a conquista das cotas para ingresso nas universidades outro ponto ganha força nas discussões raciais. Como se sabe, o ingresso na administração pública

¹⁹ São consideradas famílias de baixa renda aquelas que percebem uma renda familiar igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário mínimo.

acontece através de processos seletivos com caráter impessoal e meritocrático (MIRANDA, 2015). Entretanto, não se pode afastar os efeitos da discriminação racial nas desigualdades de acesso à educação, saúde, dignidade e renda dos resultados das tentativas de aprovação nesses processos seletivos pela população que sofre com essa discriminação.

É evidente socialmente que as pessoas negras estão em sua maioria presentes nos subempregos, enquanto os brancos se apropriaram durante todos os anos dos cargos com maior rendimento e estabilidade. De acordo com Gomes (2001), um dos objetivos com implantação de políticas afirmativas o é de retirar do imaginário coletivo a ideia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra.

Como Miranda (2015, p.49) destaca, “a sub-representatividade dos negros no mercado de trabalho não fica restrita ao funcionalismo público”. Para reduzir essa assimetria, até encerrá-la, o Movimento Negro passou a exigir uma ação dos órgãos governamentais para que fossem instituídos programas com propósito que facilitar o ingresso das minorias nesses cargos.

Entretanto, essa reivindicação legislativa não era nova. Em 1983, o então deputado federal pelo PDT/RJ, Abdias de Nascimento apresenta o Projeto de Lei nº 1.332 com o intuito de que fosse implementada “ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira [...]” (BRASIL, 2024i). O projeto foi arquivado em 1989.

Somente anos depois, no governo da presidenta Dilma Rousseff, é aprovado o Projeto de Lei nº 6.738/2013 apresentado pelo Poder Executivo. Com a aprovação, foi sancionada a Lei nº 12.990/2014, em vigência, que determina a “Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União” (BRASIL, 2024g).

Em seus Motivos, o PL defendia a implementação da medida pelo prazo de 10 anos, respeitando caráter temporário da medida. Assim, ao passo que as disparidades históricas fossem corrigidas e a representatividade das pessoas negras nas esferas do poder público, estivessem de acordo com o princípio constitucional da igualdade, não seria mais necessário manter os programas de cotas. A ideia era que esse período poderia ser suficiente para “aproximar a composição dos servidores da administração

pública federal aos percentuais observados no conjunto da população brasileira” (MIRANDA, 2015, p.53).

Pressupõe-se que diversas outras ações fomentadas pelo Estatuto da Igualdade Racial (algumas das quais já implantadas, como é o caso da reserva de vagas em Universidades) impactarão também no ingresso de negros pela ampla concorrência, constituindo a reserva de vagas proposta um avanço significativo na efetivação da igualdade de oportunidades entre as raças, garantindo que os quadros do Poder Executivo federal reflitam de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira. (BRASIL, 2024, onlineg)²⁰.

Prestes a passar esse período, por iniciativa do Senador Paulo Paim (PT/RS) foi apresentado o Projeto de Lei nº 1958 em 2021, reproduzindo por completo o texto legal da Lei nº 12.990/2014. Em seus Motivos, o senador destaca que, de acordo com as pesquisas do SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, em 2000, o Poder Executivo Federal era composto de 80% (oitenta por cento) pessoas brancas e 13% (treze por cento) pessoas negras, mas essa disparidade diminuiu para 43% (quarenta e três por cento) de pessoas negras em 2021²¹.

Para Paim, o resultado dessas pesquisas demonstra que a política de cotas tem alcançado êxito, “que a composição da força de trabalho estatal no âmbito federal se aproxime, paulatinamente, da composição da população como um todo.”²². Entretanto, ele defende a ampliação da medida por mais 10 anos, uma vez que “nos encontramos com percentual muito abaixo do percentual da população negra em face da população total”.²³ O projeto segue em trâmite.

Reforçando o afirmado por Hasenbalg (1992), e destacado no início deste tópico, a aceitação e execução das ações afirmativas sempre vão variar de acordo com a influência das ideias políticas que estiverem sendo popularizadas. Não é segredo que o Brasil atravessa um período ideológico e político nebuloso para as minorias, e ele é confirmado pelo atual resultado da consulta pública online de apoio ao projeto. De

²⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2013/195-mp-seppir.htm

²¹ Informação do texto inicial do Projeto de Lei nº 1958 em 2021, disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148596>

²² Informação do texto inicial do Projeto de Lei nº 1958 em 2021, disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148596>

²³ Informação do texto inicial do Projeto de Lei nº 1958 em 2021, disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148596>

acordo com o resultado apurado 12 de abril de 2024, às 14:04 são 12.575 votos a favor e 18.704 votos contra²⁴.

4 O PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

Superado o contexto histórico e jurídico, passaremos a analisar os desdobramentos administrativos para cumprimento das medidas estabelecidas em Lei. O relator da ADPF 186, o ministro Ricardo Lewandowski, ao julgar plenamente constitucional a implantação das cotas, afirmou que a autodeclaração e a heteroidentificação podem trabalhar juntas para cumprir com o objetivo da medida compensatória. (BRASIL, 2024x)

Dois anos após a sanção da Lei nº 12.990/2014 foi emitida uma Orientação Normativa – SEGRT - nº 03, de 1º de agosto de 2016, que dispõe sobre as regras de aferição da veracidade das autodeclarações apresentadas pelos candidatos. Ela foi resultado das diversas reivindicações do Movimento Negro que denunciava o aumento dos casos de fraudes individuais e administrativas na aplicação da política de cotas raciais (DIAS, 2018).

As pessoas que se candidatam às vagas destinadas a população negra devem no momento da inscrição apresentar autodeclaração de sua raça e cor, de acordo com os critérios utilizados pelo IBGE. Entretanto, essa autodeclaração possui caráter relativo de veracidade e por isso precisa ser confirmada pela comissão estabelecida para tal fim.

Dias (2018), discorre que a autodeclaração deve possuir estrito efeito jurídico relativo de manifestação individual de identidade, por isso, deve ser autorizada a fiscalização pela Administração Pública quando há a possibilidade de utilização indevida para desvio de finalidade de política de cotas raciais em eventual fraude.

A autodeclaração é o reconhecimento pessoal que o próprio indivíduo tem de si com base em sua percepção de cultura e ancestralidade. Entretanto, a heteroidentificação provou ser o mecanismo capaz de evitar a existência de burla no programa. Isso não significa que a inaptidão da autodeclaração determinada pelas comissões invalida ou impede o reconhecimento pessoal do candidato sobre a sua identidade, mas é certo que ela delimita a reserva das vagas da ação afirmativa ao público que sofre com os efeitos do sistema de discriminação das pessoas por sua aparência/raça, que a fundamenta.

²⁴ Para opinar sobre essa matéria, acesse: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=148596>

Dentre os pontos administrativos apontados pela Orientação, se destaca a determinação do critério que deve ser utilizado para a aferição da veracidade da declaração dos candidatos. O secretário de gestão de pessoas e relações do trabalho no serviço público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao publicar a Orientação determina que seja utilizado somente o critério fenotípico na análise da declaração e características do candidato, e assim excluiu qualquer possibilidade de interpretação abstrata do que fosse apresentado.

Seguida da Orientação Normativa nº 03/ 2016 foi publicada a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018 para regulamentar o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração, organizando fases e elencando critérios. Dentre essas determinações, a portaria instituiu a Comissão de Aferição da Autodeclaração Étnico-Racial, nos editais de processos seletivos para estudantes de graduação pretos e pardos.

De acordo com o regulamentado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas nesta portaria, a comissão deve ser composta por cidadãos que, além de terem uma reputação ilibada e serem residentes no Brasil, tenham sido instruídos acerca da temática dos mecanismos para mitigação do racismo e promoção da igualdade étnica disponibilizada pelos órgãos federais (BRASIL, 2018i).

A administração assumiu a responsabilidade de qualificar socio-antropologicamente as pessoas que passariam a ser responsáveis pela aferição das autodeclarações e efetivação da medida compensatória, reconhecendo que compor as comissões indistintamente com pessoas sem qualquer orientação acerca do tema seria dar poder a pessoas que poderiam estar contaminadas pelos pensamentos estruturalmente discriminatórios. Superados os requisitos para a composição, as comissões de heteroidentificação devem ter cinco membros, cada um com um suplente disponível para substituição em casos de suspeição²⁵.

Ademais, importante lembrar que a premissa básica da implantação das cotas raciais é a de enfrentar as desigualdades presentes nas universidades e cargos públicos pelo país. Por esse motivo, a Portaria foi coesa ao determinar que a comissão responsável pela aferição das autodeclarações, e consequente fiscalizadores de fraudes,

²⁵ De acordo com os Art. 18 a Art. 21 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

deve atender ao “critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade” (BRASIL, 2024j).

Segundo Dias (2018, p.172), a portaria foi talvez o maior “avanço procedimental e conceitual criado para efetivação das cotas raciais”. Isso porque, além de garantir que a política pública seja direcionada para a população negra, fiscaliza e impede fraudes através das cotas raciais. Ela foi de especial importância, já que, desde a criação da Lei nº 12.990/2014, muitos impasses surgiram no que diz respeito à correta aplicação da lei, bem como na criação de mecanismos que impedissem que as vagas destinadas aos candidatos pretos ou pardos fossem ocupadas por candidatos que não possuam este direito.

Em 2018, ela foi revogada pela Instrução Normativa MGI nº 23, de 25 de julho de 2023 que alterou o texto ampliando a sua aplicação para as contratações de necessidade temporária e excepcional dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional²⁶.

4.1 A ADOÇÃO DO CRITÉRIO FENÓTIPO PARA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA AFIRMATIVA DAS COTAS RACIAIS

As comissões são hoje o elemento capaz de afastar a fraude da lisura na aplicação da ação afirmativa. Para tanto, elas analisam, a partir do critério fenotípico, as características dos candidatados para justificar que eles concorram na vaga escolhida. Entretanto, elas não estão isentas de desafios.

O principal desafio é a aferição das autodeclarações sob a perspectiva do critério utilizado, uma vez que as pessoas brancas muitas vezes reivindicam inapropriadamente para si a cor parda com base em uma herança genética e familiar negra (critério genótipo) que não faz sentido no contexto brasileiro.

Oracy Nogueira (2006), com o objetivo de desvendar como funcionam as relações entre as pessoas brancas e de cor do Brasil, partindo do ponto de vista socioantropológico, afirma que o país apresenta o preconceito *de marca*, ou seja, “preconceito de cor”. Isso significa que, diferente de outros países, como os EUA, por exemplo, aqui no Brasil o preconceito é exercido em “relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a

²⁶ A Instrução Normativa está disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-mgi-n-23-de-25-de-julho-de-2023-499276293>

fisionomia, os gestos, o sotaque” (NOGUEIRA, 2006). Para os brasileiros, não importa a descendência dos indivíduos e sim o seu fenótipo.

Ser visivelmente negro é decisivo na hora de virar a preferência em abordagem policial ou de ser vigiado por seguranças de lojas, shoppings, supermercados. Esta diferenciação de pertencimento subjetivo e pertencimento real, esta diretamente relacionada ao racismo vivenciado no Brasil, pois como é sabido, o que serve como motivo do *discrimem* no país é a cor da pele, não o sangue. É o fenótipo e não o genótipo, é a marca não a origem. (DIAS, 2018, p. 159, grifos no original)

Para Nogueira (2006, p.8) é o critério fenótipo que determina qual entre os grupos será o discriminador e o discriminado, variando da “concepção de branco e não-branco [...], em função do grau de mestiçagem, de indivíduo para indivíduo, de classe para classe, de região para região”

Assim, no Brasil, a intensidade do preconceito varia em proporção direta aos traços negróides; e tal preconceito não é incompatível com os mais fortes laços de amizade ou com manifestações incontestáveis de solidariedade e simpatia. Os traços negróides, especialmente numa pessoa por quem se tem amizade, simpatia ou deferência, causam pesar, do mesmo modo por que o causaria um “defeito” físico. Desde cedo se incute, no espírito da criança branca, a noção de que os característicos negróides enfeiam e tornam o seu portador indesejável para o casamento. (NOGUEIRA, 2006, p. 10)

Ponto de destaque dos resultados percebidos por Oracy (2006) é que o país que apresenta o preconceito de acordo com seus traços físicos detém uma estrutura em que a ascensão social está condicionada a intensidade de suas marcas. Logo, as classes sociais passam a se firmar também de acordo com a cor dos indivíduos.

No entendimento de Guimarães (2023) as pessoas tentam burlar as cotas raciais de duas maneiras:

[...] a primeira se refere ao uso indevido da política—neste seguimento, a maioria dos seus praticantes são pessoas que socialmente são vistas como brancas, mas, devido à ancestralidade e ao não conhecimento das normas da política, usam o pertencimento identitário como prerrogativa para se candidatar às vagas destinadas aos negros (pretos e pardos); por outro lado, existe também a má-fé—nesta situação estão os candidatos que se identificam interna e externamente como brancos, porém se inscrevem como cotistas na tentativa de conseguir burlar o sistema. (GUIMARAES, 2023. p. 407)

O primeiro fenômeno sem dúvidas é o mais desafiador. Sobre esse aspecto Rodrigues (2021, p.156) aponta que, convenientemente, “O *gene mestiço* poderia ser ativado tirando a avó negra do armário ou tomando sol.” para justificar o pertencimento identitário a que Guimarães se refere.

O trabalho de pesquisa de Rodrigues (2021) gira em torno da dimensão controversa do sistema classificatório que temos em nosso país. Ela destaca que, ainda que “a polícia sabe reconhecer quem é quem” (RODRIGUES, 2021, p.166), para a

obtenção do acesso as vagas destinadas nas Leis de Cotas, muitos brancos, convenientemente dissimulam sua brancura se colocando no lugar de pardos.

Ela desenvolve seu estudo pormenorizando que, considerando a “parditude genética” e não um fenótipo racializado, a maior parte de todo o país será parda, uma vez que o Brasil historicamente foi miscigenado. Conforme já determinado por Oracy (2006), Rodrigues (2021) busca frisar durante toda a sua pesquisa que a racialização das relações no Brasil não é influenciada pelo critério genótipo, mas sim pelo fenótipo, assim, são considerados brancos aqueles que possuem o fenótipo branco, pretos aqueles com o fenótipo preto e pardo aqueles com o fenótipo da miscigenação, logo, fenótipo não branco.

Com isso, percebemos que a efetividade da política de cotas somente é possível através da utilização do critério fenótipo na aferição das autodeclarações. Não é a linhagem sanguínea que evidencia, por si só, a discriminação racial. Não pode um(a) candidato(a) com nenhum traço fenótipo negro afirmar que sofreu com as mazelas do racismo, tendo seu potencial e acesso aos espaços impedidos pelo sistema jurídico, político, econômico e social, por ser filho(a), neto(a), sobrinho(a) e etc., de uma pessoa negra. Problemas derivados da classe social podem estar diretamente associados ao ciclo em que vive, mas para obter medida compensatória para tanto existe a modalidade da cota de renda per capita.

Com efeito, o objetivo da Lei que reserva às vagas a população negra é incluir aqueles que, pelo seu fenótipo, acabam sendo marginalizados. Motivo pelo qual, para que tais vagas sejam, de forma efetiva, concedidas a essa população, os candidatos precisam possuir características físicas e visíveis que coincidam com o contexto socioantropológico brasileiro de discriminação. Não cabe aos indivíduos brancos, se aproveitar da ação afirmativa, sem qualquer identificação pessoal a causa racial, se pautando em sua ancestralidade.

Muitos candidatos, não satisfeitos em tentar burlar a política de cotas, ao receber a inaptidão da autodeclaração no procedimento de heteroidentificação, judicializam as decisões tomadas administrativas com a fundamentação de que as comissões trabalham como um “Tribunal Racial”²⁷, o que se mostra uma afronta não só

²⁷ Rodrigues (2021), destaca em seu trabalho que muitos candidatos alegam que todos os descendentes dos povos escravizados deveriam receber direito à reparação, sem compreender que essa reparação, reivindicada pelas políticas afirmativas, está atrelada ao fenótipo negro.

a ação afirmativa como também aos princípios constitucionais aos quais os concursos públicos estão geridos.

Independentemente de o candidato inapto ter tido ou não, de forma consciente, o objetivo de se privilegiar da medida compensatória de forma indevida, o fato é que o procedimento é reconhecidamente legal, e não deve caber ao Judiciário substituir a banca examinadora para avaliar os resultados por ela atribuídos. Tal problemática tornou tema de Repercussão Geral, Tema 485, provido pelo RE nº 632853²⁸.

O Recurso Extraordinário entendeu que a atuação do Poder Judiciário no mérito do ato administrativo está restrita à análise da legalidade do ato, e não a avaliação de respostas dadas por candidatos e o entendimento das bancas após as avaliações. Agir de maneira contrária seria violar diretamente o Princípio da Separação dos Poderes (art.2º, CF), haja vista a inexistência de ilegalidade nos atos.

O procedimento administrativo para aferição de veracidade da autodeclaração deve ser entendido e respeitado como um recurso legítimo, vez que possui cunho positivo em relação aos candidatos e também à Administração Pública. A partir dele é que é possível aferir hipóteses de candidatos que não se enquadram como negros e que possam vir a ocupar, indevidamente, uma das vagas reservadas a democratização do acesso aos cargos da administração pública e o consequente combate e mitigação da desigualdade social histórica que atinge a população preta.

5 CONCLUSÃO

A trajetória histórica delineada neste estudo revela um contexto de profunda injustiça e desigualdade enfrentadas pela população negra do Brasil desde o período pós Lei Áurea até os dias atuais. O mito da "democracia racial" foi desmascarado como uma ilusão que tornou possível a persistência do racismo estrutural e institucional, perpetuando a marginalização e exclusão da população negra em todas as esferas da sociedade.

Desde a abolição do trabalho em regime de escravidão, as políticas públicas negligenciaram a necessidade de reintegração e reparação à população negra, mantendo

²⁸ Recurso extraordinário com repercussão geral. 2. Concurso público. Correção de prova. Não compete ao Poder Judiciário, no controle de legalidade, substituir banca examinadora para avaliar respostas dadas pelos candidatos e notas a elas atribuídas. Precedentes. 3. Excepcionalmente, é permitido ao Judiciário juízo de compatibilidade do conteúdo das questões do concurso com o previsto no edital do certame. Precedentes. 4. Recurso extraordinário provido. (STF - RE: 632853 CE, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 23/04/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/06/2015)

intactas as estruturas de dominação racial e desigualdade socioeconômica. No entanto, ao longo dos anos, o Movimento Negro emergiu como uma força de resistência e luta, reivindicando o respeito aos direitos fundamentais dessa população e exigindo o reconhecimento de sua identidade, cultura e contribuições para a sociedade brasileira.

O reconhecimento da discriminação racial no país, tanto nacional quanto internacionalmente, foi um passo crucial para impulsionar a adoção de políticas afirmativas de reparação. A partir da década de 1990, o Brasil testemunhou a materialização desses ideais na legislação, especialmente com a implementação de políticas afirmativas como as cotas raciais nos concursos públicos. Essas medidas visam, não apenas reparar a discriminação sofrida, mas também criar oportunidades equitativas para os negros e assim promover a diversidade e a igualdade de acesso aos espaços de poder e prestígio na sociedade.

A presente investigação teve como principal objetivo responder em que medida a adoção do critério fenótipo no procedimento de heteroidentificação tem garantido a efetivação das políticas públicas nos concursos públicos. Para isso, foi necessário analisar a importância da adoção do critério fenótipo, em detrimento do critério genótipo, adotado no procedimento realizado pelas bancas de heteroidentificação e assim investigar a assertividade da política afirmativa racial das vagas destinadas a população negra nesses certames. Para tanto, ao longo deste estudo, foram descritas e analisadas as legislações correspondentes ao procedimento de adotados pela banca e identificar como a discriminação racial se apresenta no Brasil, diferenciando o preconceito de marca (critério fenótipo) que acontece aqui do preconceito de origem (critério genótipo) que se apresenta na realidade de outros países.

Após examinar a trajetória das políticas de inclusão racial no Brasil, desde os primeiros debates sobre medidas afirmativas até as recentes propostas de ampliação das cotas, é evidente que a luta pela igualdade material enfrenta desafios persistentes. Embora tenham sido implementadas diversas iniciativas para corrigir o racismo estrutural e institucional, a opinião pública ainda se polariza sobre medidas de reparação. Esse ponto é percebido quando se nota, dentre outras coisas, o aumento na judicialização das decisões administrativas tomadas pelas comissões especializadas evidenciam a complexidade do procedimento adotado.

A implementação das cotas raciais e os procedimentos realizados para tanto, têm sido alvo de controvérsias e questionamentos legais, refletindo uma sociedade dividida quanto à necessidade e eficácia dessa medida. A recente proposta de ampliação

das cotas, apresentada pelo Senador Paulo Paim, ilustra o contínuo esforço para enfrentar as desigualdades históricas e promover a representatividade das minorias no serviço público.

No entanto, é crucial reconhecer que a verdadeira efetividade das cotas raciais só pode ser alcançada com a adoção do critério fenótipo. Como destacado pelos estudiosos do tema, o preconceito de marca, baseado na aparência física, é uma realidade que continua a influenciar as interações sociais e as oportunidades de vida dos indivíduos. Em suma, somente através de uma abordagem que faça a aferição de acordo com às realidades sociais e históricas do Brasil é que podemos verdadeiramente avançar em direção a uma sociedade mais justa e inclusiva. A abordagem adotada, incluindo tanto a autoidentificação quanto a heteroidentificação, deve refletir um esforço para garantir a aplicação justa e eficaz das cotas, conforme estabelecido pela Lei.

A utilização do critério fenótipo na aferição das autodeclarações emerge como um elemento-chave nesse processo. A discriminação racial no Brasil é determinada pelo fenótipo e não pela descendência genética, o que justifica a necessidade de uma abordagem que considere as características físicas visíveis dos candidatos. Assim, a adoção do critério fenótipo representa um avanço significativo na efetivação das cotas raciais, pois permite uma avaliação mais precisa dos efeitos dessa discriminação nos candidatos e assim reduzir a possibilidade de fraudes. Ao garantir que as vagas destinadas à população negra sejam ocupadas por indivíduos que realmente enfrentam a discriminação racial, a política de cotas se torna mais eficaz em sua missão de promover a democratização do acesso a oportunidades equitativas para os negros e promover a diversidade e a igualdade nos espaços de poder e prestígio na sociedade.

No entanto, a resistência à ampliação das cotas demonstra que a aceitação e implementação das políticas afirmativas continuam sujeitas a influências políticas e ideológicas e é por esse motivo que a luta contra o racismo não termina com a promulgação de leis ou políticas afirmativas. É um compromisso contínuo e coletivo de toda a sociedade brasileira para desconstruir preconceitos, combater a discriminação e garantir que todos os cidadãos, independentemente de sua cor de pele, tenham as mesmas oportunidades e direitos. A verdadeira democracia só será alcançada quando a justiça social for uma realidade para todos os brasileiros.

É importante reconhecer que o processo de implementação das políticas de cotas não está isento de desafios, os desdobramentos administrativos em torno das políticas de cotas raciais revelam tanto avanços significativos quanto desafios

persistentes. A possibilidade de judicialização de litígios ressalta a necessidade contínua de aprimoramento e acompanhamento dessas políticas, garantindo que elas atendam aos seus objetivos de forma justa e eficaz.

Portanto, é imperativo que continuemos a fortalecer e aprimorar os mecanismos de verificação e estudo da autodeclaração, garantindo que as cotas raciais cumpram seu papel de reparação histórica e inclusão social. É fundamental que as políticas afirmativas sejam acompanhadas por esforços educacionais e sociais mais amplos, visando não apenas à correção das disparidades existentes, mas também à transformação das estruturas sociais que perpetuam o racismo. Somente através de um compromisso coletivo e contínuo com a justiça e a equidade poderemos construir uma sociedade verdadeiramente disposta a encerrar uma história de discriminação a população negra.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 186**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 1990073. Acesso em 12/03/2024. Acesso em: 15 mar. 2024. (a)

BRASIL. **Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002**. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camhhttps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.228%2C%20DE%2013%20DE%20MAIO%20DE%202002&text=Institui%2C%20no%20%20%C3%A2mbito%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o,que%20lhe%20confere%20o%20art.ara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3353-13-maio-1888-533138-publicacaooriginal-16269-pl.html#:~:text=Declara%20extinta%20a%20escravid%C3%A3o%20no%20Brazil. Acesso em: 21 mar. 2024.(b)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário - Tema 485 nº RE 632853**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. STF. Brasília/DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3992645&numeroProcesso=632853&classeProcesso=RE&numeroTema=485>. Acesso em: 15 mar. 2024. (c)

BRASIL. **Instrução Normativa MGI nº 23, de 28 de julho de 2023**. Disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos, na forma da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24101>. Acesso em: 21 mar. 2024. (d)

BRASIL. Lei nº 12.288, de 9 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial e altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 21 mar. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 21 mar. 2024. (f)

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm. Acesso em: 21 mar. 2024. (g)

BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. . Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3353-13-maio-1888-533138-publicacaooriginal-16269-pl.html#:~:text=Declara%20extinta%20a%20escravid%C3%A3o%20no%20Brasil>. Acesso em: 3 mar. 2024.(h)

BRASIL. Orientação Normativa SEGRT nº 2, de 2 de agosto de 2016. Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/12669>. Acesso em: 21 mar. 2024.(i)

BRASIL. Portaria Normativa nº 4, de 10 de abril de 2018. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990/2014. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/14766>. Acesso em: 21 mar. 2024. (j)

BRASIL. Projeto de Lei nº 1323, de 14 de junho de 1983. Dispõe sobre ação compensatória, visando à implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742>. Acesso em: 3 abr. 2024. (l)

BRASIL. Projeto de Lei nº 1958, de 26 de maio de 2021. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148596>. Acesso em: 3 abr. 2024. (m)

BRASIL. **Projeto de Lei nº 213, de 29 de maio de 2003**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/58268>. Acesso em: 3 abr. 2024. (n)

DIAS, Gleidson Renato Martins; JUNIOR, Paulo Roberto Faber Tavares (org.). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. 2018. Disponível em https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. São Paulo: Globo, 2008. Vol. 2

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. **Cadernos do CEJ**, v. 24, p. 86-123, 2001. Disponível em: https://www.academia.edu/download/38265216/Seminario_STJ_Minorias.pdf. Acesso em: 02 abr. 2024

GUIMARÃES, Maykon Paulo da Silva. A autodeclaração como forma de identidade—um breve debate sobre a banca de heteroidentificação: os problemas para a identificação dos negros nas políticas de ações afirmativas do Brasil. **Horizontes Históricos**, v. 6, n. 1, p. 398-415, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/HORIZONTES/article/view/19322> Acesso: 09 abr. 2024

MIRANDA, Thiago Maços de Oliveira. **Políticas de ação afirmativa em concursos públicos federais**: um estudo sobre a lei nº 12.990/2014. 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/e3e1b8ba-3a08-4f9f-853b-4234e15d7cb3> Acesso em: 24 mar. 2024

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social** - Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/MyPMV9Qph3VrbSNDGvW9PKc/> Acesso em: 26 mar. 2024

OLIVEIRA, Maria Aparecida Costa, et al. Movimentos negros no Brasil e os cenários de luta pela educação. **Educação & Sociedade**, v. 43, p. e262801, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/ntytgZqBG5wffjyVDC9Q79b/> Acesso em: 03 mar. 2024

PAULINO, Rhavenna Magalhães. **Trajetórias institucionais das políticas afirmativas**: avaliando a política de cotas raciais nos concursos públicos realizados pelo Instituto Federal do Ceará (IFCE) no ano de 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/51896>. Acesso em: 20 mar. 2024

RODRIGUES, Gabriela Machado Bacelar. **(Contra) mestiçagem negra**: pele clara, anti-colorismo e comissões de heteroidentificação racial. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/34195> Acesso: 09 abr. 2024

SAMPAIO, Elias de oliveira. **Racismo institucional**: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil. 2003. Disponível em: <https://multitemas.ucdb.br/interacoes/article/view/561> Acesso em: 24 mar. 2024

SEMINÁRIO Internacional **Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos**. Palácio do Planalto, 2 de julho de 1996. Disponível em:
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/expresidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/construindo-a-democracia-racial>. Acesso em 05 abr. 2024.

SILVA, Carol Rebouças da. **Igualdade Racial No Brasil, Movimento Negro e Racismo: Desafios e Lutas Por Reconhecimento Estatal na Implementação da Lei 12.288/2010**. 2021. 52 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2021.

SILVÉRIO, V. R. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, nº 117, p. 219-246, novembro/2002.
<https://www.scielo.br/j/cp/a/RkKqjbycXDYS93kh8bNdLLs/>. Acesso em: 05 mar. 2024