



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

FACULDADE DE DIREITO DA UFBA

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARCOS VINICIUS SANTOS DE ARAÚJO

**DIREITO E CONTROLE INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE A
GESTÃO DAS COTAS RACIAIS PARA PESSOAS NEGRAS NOS CURSOS DE
GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

SALVADOR

2021

MARCOS VINICIUS SANTOS DE ARAÚJO

DIREITO E CONTROLE INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE A GESTÃO DAS COTAS RACIAIS PARA PESSOAS NEGRAS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito apresentado ao Departamento de Direito Público, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^a M.e Maurício Azevedo de Araújo

Co-orientadora: Prof^a Dra. Marcilene Garcia de Souza

Salvador

2021

MARCOS VINICIUS SANTOS DE ARAÚJO

DIREITO E CONTROLE INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE A GESTÃO DAS COTAS RACIAIS PARA PESSOAS NEGRAS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito apresentado ao Departamento de Direito Público, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Salvador, ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Profº Maurício Azevedo de Araújo - Orientador _____
Mestre em Direito pela Universidade de Brasil
Universidade Federal da Bahia

Profª Laís da Silva Avelar _____
Mestra em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília
Universidade de Brasília

Profª Gabriela Batista Pires Ramos _____
Mestra em Direito pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

“Nem mesmo Ibejí
Para o ibge é gêmeo
E Calundú só zanga
A baiana, o baiano
Que são lembrados da folia em fevereiro
Aruanda, Aganjú, Azonodô, Ajayô
Palavra ‘véia’, longe da onomatopéia
De tapar o sol com uma peneira
E escantear um índice na prateleira
Não feche a conta
A cota é pouca e o corte é fundo
E quem estanca a chaga, o choque do terceiro mundo
De vez em quando um abre a boca
sem ser oriundo
Para tomar pra si o estandarte
Da beleza, a luta e o dom
Com um papo tão infundo
Por que tu me chamas se não me conhece ?”

(Xênia França)

ARAÚJO, Marcos Vinicius Santos de. **Direito e controle institucional: uma análise sobre a gestão de cotas raciais para pessoas negras nos cursos de graduação na Universidade Federal da Bahia**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso foi elaborado para examinar a gestão das ações afirmativas na modalidade cotas raciais para pessoas negras da Universidade Federal da Bahia, entre 2005 e 2019, buscando compreender as repercussões da (in)efetividade e (in)eficácia de suas ações ou omissões ao longo da execução dessa política pública, do ponto de vista das obrigações institucionais da UFBA enquanto pessoa jurídica de direito público, parte da Administração Pública. Para responder ao problema, foi empregada a linha de pesquisa crítico-metodológica, pela vertente jurídico-sociológica, tratando-se de pesquisa quantitativa, qualitativa e bibliográfica. Conclui-se que a falta do controle institucional no período pesquisado, pela ausência de um meio de fiscalização adequado ao longo de 14 anos, notadamente as bancas de heteroidentificação, estabilizou relações jurídicas ilegais em decorrência de fraude ao sistema de cotas raciais e gerou prejuízos, cujo o impacto não foi devidamente investigado, para as ações afirmativas por meio de cotas raciais para pessoas negras.

Palavras-Chave: Controle institucional. Fraude. Cotas raciais.

ARAÚJO, Marcos Vinicius Santos de. **Law and institutional control: an analysis of the management of racial quotas for black people in undergraduate courses at Universidade Federal da Bahia.** Monograph (Bachelor of Law) - Faculty of Law, Federal University of Bahia, Salvador, 2021.

ABSTRACT

This course completion work was designed to examine the management of affirmative actions in the modality of racial quotas for black people at the Federal University of Bahia, between 2005 and 2019, seeking to understand the repercussions of the (in)effectiveness and (in)effectiveness of their actions or omissions throughout the execution of this public policy, from the point of view of the institutional obligations of UFBA as a legal entity under public law, part of the Public Administration. To answer the problem, the line of critical-methodological research was used, from the legal-sociological perspective, dealing with quantitative, qualitative and bibliographical research. It is concluded that the lack of institutional control in the period researched, due to the absence of an adequate means of inspection over 14 years, notably the hetero-identification boards, stabilized illegal legal relationships as a result of fraud to the racial quotas system and generated losses, whose impact has not been properly investigated, for affirmative actions through racial quotas for black people.

Keywords: Institucional control. Fraud. Racial Quotas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fases de implementação das cotas raciais na UFBA

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPN - Associação Brasileira de Pesquisadores e Pesquisadores Negros e Negras
ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF - Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPED - Associação Nacional de Pesquisa e PósGraduação em Educação
CF - Constituição Federal
CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNPIR - Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial
CONFENEN - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
DEM - Partido Democrata
DPU - Defensoria Pública da União
EUA - Estados Unidos da América
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
GEDHDIS - Grupo de Atuação Especial de Proteção dos Direitos Humanos e Combate à Discriminação
GEMAA - Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ações Afirmativas
FENAFISP - Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES - Instituição de Ensino de Superior
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
PAD - Processo Administrativo Disciplinar
PFL - Partido da Frente Liberal
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
LAESER - Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais
MNU - Movimento Negro Unificado
MPT - Ministério Público do Trabalho
OPAAS - Observatório das Políticas de Ação Afirmativa da Região Sudeste na Universidade Federal de Ouro Preto

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RESP - Recurso Especial

SEGRT - Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UERJ - Universidade Estadual da Bahia

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UNB - Universidade de Brasília

UNEB - Universidade Estadual da Bahia

USP - Universidade de São Paulo

SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1.1. “EU SEI QUEM TRAMA E QUEM TÁ COMIGO”	15
1.2. SOBRE O CAMINHO PERCORRIDO.....	17
BREVE HISTÓRICO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL	19
2.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO.....	19
2.2. “BRASIL, MEU NEGÓ, DEIXA EU TE CONTAR A HISTÓRIA QUE A HISTÓRIA NÃO CONTA”.....	21
2.3. DA NECESSIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA PESSOAS NEGRAS NO BRASIL.....	29
DAS COTAS RACIAIS.....	35
3.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO.....	35
3.2. MARCOS LEGAIS IMPORTANTES DAS COTAS RACIAIS.....	35
3.3. SOBRE OUTRAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR.....	42
3.4. SOBRE ALGUMAS INSURGÊNCIAS CONTRA O SISTEMA DE COTAS RACIAIS PARA PESSOAS NEGRAS.....	46
3.5. O PROCESSO DE COTAS NA UFBA.....	50
DAS BANCAS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO.....	55
4.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO.....	55
4.2. DA PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE DE AUTODECLARAÇÃO DE RAÇA/COR.....	55
4.3. A PORTARIA NORMATIVA Nº 4, DE 6 DE ABRIL DE 2018 DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE PESSOAS.....	60
O CONTROLE INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	65
5.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO.....	65
5.2. SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTROLE INSTITUCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	65
5.3. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	73
5.4. BREVES CONSIDERAÇÕES CASOS DA UFMG, USP E UNB.....	77
6. O RACISMO E O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA).....	79
6.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO.....	80

6.2. CONCEPÇÕES DO RACISMO.....	80
6.3. HERMENÊUTICA JURÍDICA DA BRANQUITUDE: A TEORIA DO FATO CONSUMADO.....	87
6.4. CONTROLE E RACISMO INSTITUCIONAL: FACES DA MESMA MOEDA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.....	92
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105

1. INTRODUÇÃO

Em 2005, se iniciou na Universidade Federal da Bahia o primeiro programa de ações afirmativas na modalidade de cotas étnicorraciais para pessoas negras, indígenas e quilombolas. Com a edição da Lei Federal 12.711/2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências, popularmente conhecida como a “lei de cotas raciais”, esse tipo de ação afirmativa passou a obedecer ao regramento disposto nessa legislação, válida em todo o território nacional, alcançando as instituições de ensino superior público que já tinham seus próprios programas de ações afirmativas, bem como as que ainda não possuíam nenhum.

O problema da fraude às cotas raciais é uma realidade denunciada desde que esse tipo de política afirmativa passou a ser executada no Brasil, pela ocupação ilegal por pessoas brancas das vagas reservadas para pessoas negras, de modo que os movimentos sociais negros, que lutaram pela sua implementação, tiveram também que exigir ações sancionatórias e preventivas da Administração Pública, o manejo do controle institucional, com o emprego de métodos de fiscalização eficazes e efetivos, sob pena das políticas de cotas raciais de ser esvaziada. Entre 2005 e 2019, na UFBA, os critérios para adesão à reserva de vagas para pessoas negras é ser estudante egresso da rede pública de ensino e ser autodeclarado preto ou pardo, o que levou os movimentos sociais negro e estudantil, ao longo de todos esses anos, a demonstrar inconformidade por meio de denúncias administrativas e denúncias direcionadas para os entes de justiça, com cobranças de fortalecimento do controle institucional contra as fraudes. Mais recentemente, em 2017, o Comitê contra as fraudes nas cotas raciais na UFBA realizou denúncias, tornando a questão amplamente divulgada na mídia local, gerando pressões que culminaram na implementação das bancas de heteroidentificação nos processos seletivos da universidade, inicialmente para o quadro de servidores, e posteriormente para os cursos de graduação. Neste trabalho, quando se fala em “fraude” às cotas, em verdade,

entenda-se que se trata da prática de falsidade ideológica, crime previsto no art. 299 do Código Penal¹.

Diante desse histórico, convém examinar o problema: a constatação de (in)eficiência e (in)eficácia da Universidade Federal da Bahia no combate das fraudes às cotas raciais para pessoas negras afetou relações jurídicas já constituídas? No período relatado, qual foi a resposta institucional diante da suspeita de fraudes contra o programa de cotas raciais para pessoas negras? Após as denúncias feitas pelo Comitê contra as fraudes raciais na UFBA, a universidade reconheceu o problema das fraudes às cotas raciais e implementou as comissões de verificação de autodeclaração, cabe questionar o que foi feito em relação ao período anterior às comissões? Quais consequências jurídicas derivaram das denúncias de fraude às cotas raciais feitas pelo comitê?

Para responder a estes questionamentos foram utilizados dados quantitativos e qualitativos, bem como a pesquisa bibliográfica, que foi instrumentalizada para contextualizar os conceitos chaves atinentes ao problema. Um questionário foi aplicado para órgãos estratégicos da UFBA (Pró-Reitoria de Ações Afirmativas, Reitoria, e Procuradoria) para levantar dados acerca da atuação dos gestores administrativos/jurídicos sobre a política afirmativa de cotas raciais para pessoas negras. Além de buscar compreender repercussões jurídicas da atuação (in)adequada do controle institucional da UFBA diante das políticas públicas discutidas à luz do princípio constitucional da supremacia do interesse público, objetivava-se também verificar quais são/foram os usos estratégicos e impactos concretos da contraposição da autonomia universitária e do racismo institucional nas decisões e omissões oriundas da gestão administrativa da universidade. Trabalho com a hipótese de que a omissão da UFBA na adoção de métodos eficazes e eficientes de fiscalização, monitoramento e avaliação das ações afirmativas por meio de cotas raciais para pessoas negras pode ter colaborado para que fraudes ocorressem impunemente, fragilizando esta política pública, por desvio de finalidade.

¹ Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

Parágrafo único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte

Os conceitos que norteiam esse trabalho são os seguintes: a construção da ideologia da democracia racial no Brasil; a necessidade de ações afirmativas para pessoas negras no país; as cotas raciais como modalidades dentre as ações afirmativas; as fraudes ao sistema de cotas raciais; as responsabilidades da administração pública diante das políticas públicas que ela implementa à luz dos princípios constitucionais e da administração pública; as bancas de heteroidentificação como meio de fiscalização das ações afirmativas por meio de cotas raciais; e, por fim, o racismo, notadamente o racismo institucional na gestão administrativa de políticas públicas.

No segundo capítulo traçarei um breve histórico sobre as ações afirmativas e suas características, com recorte voltado para a população negra no Brasil, tomando a abolição da escravidão e a ideologia da democracia racial como pontos de partida para compreender as razões pelas quais esse tipo de política pública é indispensável para a consolidação do Estado Democrático de Direito, por meio da efetivação da igualdade nos sentidos formal e material.

No terceiro capítulo tratarei especificamente de ações afirmativas por meio de cotas raciais para pessoas negras nas instituições de ensino superior públicas, resgatando a trajetória do movimento social negro brasileiro que culminaram na sua existência, os marcos legais históricos que antecederam as cotas raciais, além de evidenciar outras políticas públicas que estimularam o acesso ao ensino superior, na esfera pública e privada, por meio de programas como o PROUNI, o FIES e o REUNI.

No quarto capítulo irei pautar o lugar da autodeclaração de raça/cor no cerne dos conflitos acerca das fraudes ao sistema de cotas raciais, bem como discutirei sobre a necessidade da existência de comissões verificadoras de autodeclaração de raça/cor nos processos seletivos envolvendo reserva de vagas na modalidade de cotas raciais, a partir dos fundamentos jurídicos que orientam as comissões e da sua relação com o poder-dever da administração pública de fiscalizar as políticas públicas por ela implementadas.

No quinto capítulo será traçado um breve panorama no tocante ao controle institucional, pela administração pública, como peça fundamental do Estado Democrático de Direito na gestão de políticas públicas. Oportunamente, desenvolvo algumas considerações sobre o Processo Administrativo Disciplinar, por representar o meio juridicamente adequado

de investigar e reconhecer a prática de fraude ao sistema de cotas raciais, como se evidenciará nos casos apresentados da UFMG, UNB e USP.

No sexto capítulo abordarei os mecanismos atinentes ao racismo, principalmente acerca do racismo institucional e a sua influência nos processos de gestão da administração pública, trazendo questões levantadas especificamente sobre a Universidade Federal da Bahia, por meio de investigações com base em informações jornalísticas, para adentrar no mérito de suas obrigações enquanto parte da administração pública em relação às deliberações/omissões na gestão das ações afirmativas por meio de cotas raciais para pessoas negras.

Saliente-se que problematizo o controle institucional da UFBA em relação às políticas públicas de cotas raciais detendo-me a analisar do ponto de vista das obrigações da universidade enquanto pessoa jurídica de direito público, sem adentrar no mérito das disputas políticas internas e externas que podem estar associadas a essa questão.

1.1. “EU SEI QUEM TRAMA E QUEM TÁ COMIGO”²

Sou filho de mãe solteira e na minha casa, mesmo com todas as dificuldades existentes, aprendi desde cedo que a educação era o caminho. As oportunidades que minha mãe não teve foram possíveis para mim, numa comunhão de esforços e caminhos que foram abertos ao longo da vida. Assim me tornei o primeiro da nossa família a alcançar o ensino superior. A minha jornada no ensino superior se iniciou numa faculdade privada, o que só foi possível por ter sido beneficiado com uma bolsa integral do Programa Universidade Para Todos (PROUNI).

O fato de sempre ter estudado perto de casa, perto do bairro que morava, perto de tudo o quanto me parecesse familiar, sobretudo de pessoas que pareciam comigo, prepararam o terreno para o choque que foi vivenciar os primeiros momentos como bolsista. O curso que eu fazia tinha bastante prestígio, era o chamariz daquela faculdade, que, inclusive, tinha mensalidades bem altas. Um docente da instituição na primeira semana de aula compartilhou uma indignação com a turma, que se desmanchou em gargalhadas, para ele os corredores

² O sub título faz menção a um trecho da música “Negro drama”, dos grupo de rap Racionais MC’s (2002).

daquela faculdade passaram a “feder a CC” desde as “novidades” trazidas pelo Prouni. Gente como eu era uma das novidades. Ali eu era um dos poucos. Um, entre mais três ou quatro da minha sala, que não eram bolsistas como eu. Um, entre tantas pessoas brancas, como ainda aconteceria com certa frequência nos anos seguintes em outros espaços que acessei.

Movido por alguns sonhos e metas pessoais, abri mão da bolsa prouni já avançado no curso para ingressar no Bacharelado Interdisciplinar de Humanidades, disputei a minha vaga como candidato cotista preto e oriundo de escola pública na Universidade Federal da Bahia. No Bacharelado Interdisciplinar de Humanidades ou simplesmente no “B.I”, como chamamos carinhosamente o curso, eu já chegava com as experiências vivenciadas fora da zona de conforto do meu bairro, das coisas e pessoas que me eram familiares. No B.I pude me enxergar em outras pessoas e ser enxergado de volta por elas. Essa passagem pela UFBA me colocou em contato pela primeira vez com estudos e debates mais aprofundados sobre raça, política, gênero, sexualidade, etc.

Ainda mais, a passagem pelo B.I de Humanidades acarretou profundas transformações na minha vida, não cabe aqui entrar no mérito de cada uma delas, no entanto, basta dizer que entre pessoas, vivências, olhares, leituras, ausências, resistências, coletivos e encruzilhadas, pude compreender parte do “meu lugar” no mundo, enquanto homem negro, ou enquanto homem, negro, pobre, gay, ou ainda como uma bicha preta, com todos atravessamentos interseccionais que me cabem e que transbordam em mim e de mim.

De onde eu venho, ingressar numa universidade como a UFBA não é uma consequência natural da vida, nem mesmo de anos de estudo, é antes uma conquista a ser comemorada diante do contexto de sociedade vivido pela maioria das pessoas negras do Brasil. Por isso, posso afirmar que este trabalho é fruto das ausências que pude constatar de pessoas negras nos espaços sociais aos quais se atribui prestígio, sucesso e poder.

Antes de me formar no B.I de Humanidades e ingressar no curso de Direito, em 2017, vi as movimentações de amigos dos movimentos sociais negro, indígena, quilombola e estudantil na disputa por uma universidade mais democrática e inclusiva, destaco aqui a luta pela proteção das cotas raciais para pessoas negras, que, conforme as denúncias, estavam ameaçadas pela postura passiva da universidade diante das denúncias de fraudes. Um dos

pleitos urgentes era a instalação de comissões de verificação de autodeclaração de raça/cor, com o intuito de reduzir o número de fraudes.

Para o ingresso nos cursos de graduação, métodos mais eficazes de fiscalização para o devido sucesso da política de cotas raciais, como as comissões de verificação de autodeclaração, só se tornaram uma realidade na UFBA no segundo semestre de 2019. Sabendo que a universidade possui programa de cotas raciais para negros desde 2005, e que essas políticas públicas passarão por uma avaliação em 2022, correndo o risco de boicote ou até extinção, dado a atual conjuntura do governo Bolsonaro, me interessei por investigar as obrigações de autarquias federais, como a UFBA, diante das políticas públicas que implementa, uma vez que faz parte da Administração Pública e deve se subordinar as leis e aos princípios que a norteiam.

Documentos e estatísticas nos contam sobre fatos, mas há o não dito. O silêncio. O que fica nas entrelinhas. Se tratando de Brasil, arrisco dizer que quase todo silêncio é eloquente e tem muito mais a revelar do que parece evidente. Por isso a pesquisa. Por isso busco entender quais as obrigações da instituição diante da Administração pública e da ordem constitucional atual, especificamente no que toca às cotas raciais e as comissões verificadoras de autodeclaração racial. Por isso me questiono o que acontece(u) com indivíduos que fraudaram o sistema de cotas e que assim se graduaram. Esses silêncios provocaram inquietações e a necessidade de buscar no que a lei diz a explicações para essa pesquisa.

1.2. SOBRE O CAMINHO PERCORRIDO

Tanto o projeto, quanto o atual trabalho foram produzidos já no contexto da Pandemia do COVID-19, sendo que, inicialmente a proposta era investigar o controle social exercido sobre os trabalhos das bancas de heteroidentificação da UFBA, movido, inicialmente, pela curiosidade de investigar os casos de fraudes nos quais candidatos optantes por cotas raciais se “fantasiam” de pessoas negras para burlar a avaliação feita pelas bancas de

heteroidentificação³. Porém, diante do tempo reduzido para realizar a pesquisa, considerando as dificuldades impostas pela necessidade do isolamento social, foi necessário mudar a rota.

Reconhecendo a importância de políticas afirmativas como as cotas raciais, em curso da segunda na graduação na UFBA, decidi voltar o olhar para o que antecede a implementação das bancas de heteroidentificação, pois se as cotas raciais existem nessa universidade desde 2005 e o problema das fraudes ao sistemas de cotas raciais só foi efetivamente reconhecido em 2019, quando o método de fiscalização pelas bancas foi adotado, presumo que as fraudes sempre estiveram presentes e passo buscar entender como a universidade se posiciona acerca desses 14 anos que há entre as cotas raciais e as bancas de heteroidentificação.

Dentre as possibilidades existentes, busquei construir esse trabalho a partir da perspectiva da universidade, enquanto pessoa jurídica de direito público, que deve agir no interesse da lei, do interesse público, na busca pela isonomia material, tendo sob a sua responsabilidade a política pública de cotas raciais, devendo empregar os recursos necessários para a sua eficácia, efetividade, para o alcance das suas finalidades. Tratar da universidade como parte da administração pública diante de suas obrigações institucionais, por princípios da própria administração foi o recorte, não sendo a intenção e nem possível nesse momento mergulhar nos cenário político em torno da implantação das comissões de verificação de autodeclaração de raça/cor.

A pesquisa, de natureza qualitativa, se orientou pela linha crítico-metodológica, pela vertente jurídica-sociológica descrita por Miracy Gustin (2002. p. 20), como uma vertente que “preocupa-se com a facticidade do Direito e com as relações contraditórias que o próprio Direito estabelece com os demais campos: sociocultural, político e antropológico”, além disso, se utilizou da pesquisa bibliográfica para o desenvolvimento dos seus conceitos chave e de entrevistas direcionadas para o Comitê contra as fraudes nas cotas raciais na UFBA e para órgãos estratégicos da universidade, como a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil, a Reitoria, e a Procuradoria Federal vinculada à UFBA.

³ Para ilustrar a ideia, menciono o caso, amplamente divulgado pela mídia, do homem que foi aprovado no concurso do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), em 2016, como candidato optante por cotas raciais para pessoas negras, tendo se apresentando para a banca de heteroidentificação, por foto, literalmente “pintado de negro”, para fazer crer que era uma pessoa retinta, mesmo se tratando de um homem branco de olhos claros. Uma matéria do Portal G1 oferece mais detalhes disponíveis em: [Servidor é exonerado do INSS em Juiz de Fora por fraudar sistema de cotas em concurso público | Zona da Mata | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/brasil/noticia/2016/08/11/servidor-e-exonerado-do-inss-em-juiz-de-fora-por-fraudar-sistema-de-cotas-em-concurso-publico-zona-da-mata-g1-globo.com)

As perguntas para os mencionados órgãos da universidade foram enviadas por e-mail em 27/04/2021. De todos os emails enviados, de início, apenas a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil deu um retorno, afirmando que as perguntas teriam sido encaminhadas para a Professora Izaura Cruz, que é coordenadora de ações afirmativas da Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil da UFBA. Mesmo assim, não houve retorno da Professora Izaura e os demais órgãos sequer se manifestaram. Diante do silêncio, tornei a enviar as mesmas perguntas, desta vez em 24/05/2021, pelo Sistema Fala BR⁴, gerando o nº 23546.036893/2021-01 de protocolo . Até a presente data a universidade não há qualquer manifestação da universidade.

No dia 30/05/2021 realizei uma entrevista online com Alex Vasquez, representante do Comitê contra as fraudes nas cotas raciais da UFBA, a entrevista foi gravada e tem cerca de 1h20min de duração. A intenção era transcrever o conteúdo da entrevista e produzir análise do discurso, em contraposição às manifestações da universidade, que, conforme informado, até o momento não aconteceu. Diante da impossibilidade de incorporar as entrevistas pretendidas neste trabalho, optei por trabalhar as questões da UFBA em relação ao problema da fraude às cotas com a utilização de registros jornalísticos, utilizei também manifestação da universidade acerca do assunto por meio do seu site oficial.

Absolutamente todos os processos de elaboração do trabalho ocorreram online em virtude da Pandemia do COVID-19.

2. BREVE HISTÓRICO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL

2.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

O presente capítulo tratará de analisar contextos históricos da escravização dos africanos e seus descendentes ao Brasil, destacando, de forma especial, como no pós abolição consubstanciou-se uma ideia de nação muito a partir de elites intelectuais. Será feita breve análise da situação dos negros no Brasil no final do Século XIX, especificamente no que concerne ao fim do regime escravista A passagem desse regime de produção econômica para o capitalismo dependente ficou marcada pela exclusão da população negra nacional do

⁴ Sistema Fala BR disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

mercado de trabalho, ao passo que fomentava, contado com recursos provenientes do Estado brasileiro, um projeto de embranquecimento do país, com incentivos para trazer pessoas brancas, principalmente da Europa, para assumir os postos de trabalho vagos/abertos.

Os destaques do momento histórico mencionado no parágrafo anterior são invocados para delinear algumas estratégias institucionais do Estado brasileiro que patrocinaram a marginalização e exclusão das pessoas negras da sociedade, gerando prejuízos que são facilmente notados contemporaneamente, pela desigualdade social que atinge majoritariamente pessoas negras e pelas violências explícitas e simbólicas que recaem sobre essa mesma população.

Assim, evidenciado que, em termos de justiça, para dizer o menos, o desenvolvimento do Estado brasileiro se deu de forma violenta e desigual, prejudicando grupos raciais específicos, como ocorreu com as pessoas negras, passamos também a tecer considerações sobre políticas públicas capazes de atenuar os resultados de anos, décadas, séculos desse tipo de exclusão. Falamos, assim, das ações afirmativas e seu lugar de referência para os Estados Modernos na busca de promoção da justiça distributiva e igualdade material, contextualizando suas razões de ser, máxime no campo jurídico, uma vez que será abordado brevemente compromissos assumidos pelo Brasil, tendo em vista a natureza da Constituição Federal de 1988, bem como como compromissos firmados perante a comunidade internacional, referente ao efetivo combate à discriminação.

Desta forma, considerando que as ações afirmativas se configuram como sendo políticas de reparação, considerando que a escravização e seus impactos é que traremos para a discussão algumas questões históricas pertinentes à escravização, problematizando o mito da democracia racial e a necessidade de ações afirmativas para a população negra.

2.2. “BRASIL, MEU NEGO, DEIXA EU TE CONTAR A HISTÓRIA QUE A HISTÓRIA NÃO CONTA”⁵

Até hoje me lembro dos dias da escola, dos livros didáticos, das gravuras reconstruindo a suposta bravura lusitana com salvacionismo cristão, grito da independência, firulas imperiais, e concessões benevolentes de tempos de liberdade. Assim como outras tantas pessoas, precisei de mais tempo e acessos até entender que a história sobre a “liberdade” de pessoas negras no Brasil não começou do jeito que me contaram. Com o estabelecimento da abolição da escravatura no Brasil, em 1888, sucedida longe de apelos humanitários cristalizados na imagem romântica e intencional que se criou na figura da princesa Isabel, firmava-se um momento de ruptura no Brasil para analisar a construção das relações raciais aqui constituídas. O Brasil foi o último país da América a abolir a escravidão. Até que a Lei Áurea⁶ fosse assinada houve resistência das hegemonias político-econômicas que mediam forças com os movimentos abolicionistas e com a pressão internacional exercida pela Inglaterra, que se encontrava a plenos vapores da Revolução Industrial, resguardando seus interesses econômicos.

Como a abolição da escravatura não se deu por crises de consciência das elites político-econômicas nacionais ou por reconhecimento ético do horror representado pelo colonialismo e pela escravidão, as relações raciais de dominação e subordinação entre os grupos raciais brancos e negros seguiram intactas. Por isso mesmo a hegemonia político-econômica vigente no país à época prosseguiu articulando seus desígnios, voltados para configuração do que seria a identidade nacional brasileira, que a partir dali prosperaria com o trabalho livre de uma mão de obra branca e estrangeira, que, em última análise, representava o “melhor” em termos de futuro e salvação, uma vez que se fazia necessário embranquecer o país e conter a turba dos recém-libertos, quais sejam: as pessoas negras que

⁵ O subtítulo deste capítulo é da canção “História de ninar gente grande”, uma singela homenagem ao samba enredo da Escola de Samba Mangueira, campeã do carnaval de 2019, no Rio Janeiro, em memória de Sepé Tiajuru, Luiz Gama, Luíza Mahin, Zumbi dos Palmares, dentre outros brasileiros ilustres, reais, que fazem parte da trajetória de um país que nega a si mesmo nos livros didáticos, nas branqueadas ideologias. Naquele ano, a Estação Primeira de Mangueira estremeceu os pedestais dos supostos heróis nacionais oficiais. “[...] Brasil, meu denço/ A Mangueira chegou /Com versos que o livro apagou /Desde 1500 tem mais invasão do que descobrimento Tem sangue retinto pisado/ Atrás do herói emoldurado / Mulheres, tamoios, mulatos / Eu quero um país que não está no retrato /Brasil, o teu nome é Dandara / E a tua cara é de cariri / Não veio do céu /Nem das mãos de Isabel/ A liberdade é um dragão no mar de Aracati[...].

⁶ Lei Áurea é o nome dado à Lei nº3.353 de 13 de maio de 1888, que extinguiu oficialmente a escravidão no Brasil.

foram desterradas da África, bem como seus descendentes, para serem exploradas no regime de trabalho escravo imposto nessas terras, tudo em nome do sucesso do projeto colonial.

Deste pressuposto faremos uma discussão de alguns autores, procurando destacar, por exemplo, Clóvis Moura (1983), o qual afirma que no início do século XX, a elite político-econômica do Brasil se agarrou nas teorias da evolução para justificar/racionalizar a necessidade de embranquecer o país, pois as pessoas antes escravizadas não estariam aptas ao trabalho livre tendo em vista a inferioridade sistêmica facilmente constatada na raça negra, passível de identificação a olho nu, desde a tonalidade da cor da pele até as demais características físicas que se identificam em pessoas negras. Prossegue o autor, “enquanto se formava na base uma sociedade multirracial, as nossas elites intelectuais se municiavam de armas para provar a necessidade de acabarmos com o mascavo nacional e nos transformarmos em uma nação branca” (MOURA, 1983, p. 42), com isso se fortaleceu a política imigratória que buscava sobretudo na Europa a ponte para um futuro onírico e glorioso.

Conforme Moura (1983), não se pode esquecer que o medo também foi mola propulsora para o processo da abolição da escravatura no Brasil. Desde a tomada de conhecimento da Revolução do Haiti (1791-1804), as elites político-econômicas brasileiras conviveram com o fundado receio de que revoltas negras maciças no território nacional pudessem desembocar em vingança, sangue derramado e tomada de poder. Ainda conforme o autor, ao longo dos anos, o aparelho repressivo do Estado se instrumentalizou para promover violências física e simbólica aptas a controlar pessoas negras. O sociólogo alega ainda que na transição do trabalho de escravizados para uma economia pautada no trabalho livre, essas pessoas foram descartadas por não serem mais consideradas necessárias ao sistema produtivo, suas subjetividades, por conseguinte, seguiram homogêneas e cristalizadas em estigmas negativos, “aquele elemento humano, que durante quatro séculos foi o único trabalhador da sociedade brasileira, passou a ser considerado preguiçoso, ocioso, de má índole para o trabalho” (MOURA, 1983, p. 11).

Neste contexto, conforme André Campello (2018), que a primeira Constituição do Brasil, nascida no Império em 1824, supostamente celebrava valores liberais em homenagem às liberdades individuais e considerava como cidadãos brasileiros apenas os denominados “ingênuos”, pessoas que nasceram livres, ou os denominados “libertos”, pessoas escravizadas que adquiriram sua liberdade, omitindo a escravidão como “relação jurídica fundamental da estrutura produtiva” (CAMPELLO, 2018, p. 62). As pessoas negras escravizadas, embora pudessem figurar como sujeitos de direito para a

justiça penal, não possuíam direitos civis, sendo tuteladas pelos seus senhores, podendo assim, ser classificadas como semoventes⁷ numa perspectiva jurídica (CAMPELLO, 2018).

Arremata Campello (2018), que com a chegada maciça dos imigrantes brancos no final do século XIX, ainda que recém libertas, as pessoas negras vivenciaram o aprofundamento da falta de cidadania que já lhes era negada antes da abolição, sendo obrigadas a afastarem-se dos grandes centros para as periferias (as favelas dos dias atuais), além de sofrerem perseguições, como, por exemplo, se constata pela existência da contravenção penal que ficou conhecida como “lei da vadiagem”⁸.

Na República Velha, tendo em vista um fluxo intenso de imigrantes aportando no Brasil, foi editado o Decreto de Imigração nº 528, promulgado em 28 de junho de 1890. Este ato normativo reafirma os desígnios eugenistas do país já no seu art. 1º, que determina a autorização de entrada de indivíduos livres e aptos para o trabalho, que não se encontrassem no curso de ações criminais em seus países de origem, desde que não fossem da África e/ou indígenas da Ásia. Augusto Santos e Laurence Hallenwell (2002, p. 70) citados por Tanya Hernandez (2017, p. 57) afirmam que “o Brasil importou mais trabalhadores brancos livres do que escravos negros em três séculos de tráfico de escravos (4.793.981 imigrantes chegaram entre 1851 e 1937, em comparação com os 3,6 milhões de escravos trazidos à força)”.

Segundo Clóvis Moura (1983, p.24), é possível definir o modelo que sucedeu o escravismo colonial da seguinte forma:

- a) falta de um capitalismo nativo em proporção capaz de dar-lhe autonomia nacional; b) conservação da propriedade latifundiária; c) subordinação aos grupos, interesses e nações imperialistas; d) existência de um aparelho de Estado altamente repressivo para impedir as manifestações de plebe marginalizada; e) a conjugação de formas arcaicas de produção e dominação de formas modernas, fato que, ao invés de resolver os problemas internos, agrava-os ainda mais, e, finalmente, uma distribuição de renda altamente concentrada

⁷ Semovente pode ser classificado como um bem móvel que possui movimento próprio, como galinhas, cavalos, macacos, etc.

⁸ O art. 59 do Decreto-Lei nº3.688 de 3 de Outubro de 1941, versava que “Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita” era infração relevante para o direito penal, com natureza de contravenção, havendo cominação de pena simples, de quinze dias a três meses. Esse dispositivo tem inspiração no Código Penal do Império e no Código Penal de 1890, ambos continham tipos penais correlatos à “lei da vadiagem” chancelada no Estado Novo.

⁹ Assim é a redação literal do art. 1º do Decreto de Imigração nº528/1890: “ E' inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas”.

Embora o Brasil não tenha se valido de dispositivos jurídicos racistas explícitos como foram as Leis Jim Crow nos Estados Unidos¹⁰, o direito costumeiro, com força de lei, representou e ainda representa uma força motriz do Estado brasileiro na continuidade da marginalização e repressão contra as pessoas negras. Isso facilitou as ações arbitrárias da polícia na gestão do direito à cidade dessas populações, possibilitou também a preferência deliberada por estrangeiros e ou brancos nos espaços públicos e privados em detrimento das “pessoas de cor” (HERNANDÉZ, 2017). Tomo a liberdade de afirmar que nos termos do direito costumeiro à brasileira, se não há qualquer dispositivo jurídico que explicita direta e verbalmente a existência da discriminação antinegro, ela não existe. De certo modo isso se perpetua por meio de uma noção repercutida e há muito reproduzida que o racismo antinegro só existe porque se fala sobre ele.

Hernandéz (2017) ainda pontua que apesar das violências históricas praticadas contra pessoas negras no Brasil, criou-se a ideia de que, na contramão do mundo, as desventuras coloniais e escravistas não redundaram numa sociedade estratificada em razão da raça, uma vez que no país a coexistência do branco, do negro e do índio, cada qual com as contribuições que lhe são iminentes em favor da pátria, conviviam em relativa harmonia, não havendo aqui elementos capazes de conduzir a nação a um conflito do nível como foi a Guerra da Secessão nos Estados Unidos¹¹.

No Brasil costuma-se apelar para a inexistência de discriminação antinegro com base na miscigenação, contudo Hernandéz (2017, p. 72) afirma que “uma característica significativa da democracia racial da mestiçagem é seu poder de negar a articulação de diferenças raciais, enquanto apoia a existência de uma hierarquia racial e da exclusão socioeconômica como algo que não estaria relacionado à raça”, é nesse caminho que a ideia (mítica) de democracia racial se estabeleceu e tem Gilberto Freyre como representante máximo, incumbida de lançar para o mundo a falsa ideia de que a escravidão não teria sido tão ruim ou maléfica, sem tocar na problemática supremacia branca que submete/u as populações originárias, então denominadas “indígenas” pelo projeto colonial e as pessoas

¹⁰ Tratam-se de leis que vigoraram entre 1876 e 1954 nos estados do Sul dos Estados Unidos da América, que em seu teor determinação explícita discriminação antinegro, por exemplo, definindo quais espaços públicos eram destinados aos brancos e quais os espaços públicos eram passíveis de uso/circulação por pessoas negras.

¹¹ Ver sobre a Guerra da Secessão em: IZECKSOHN, Vitor. Escravidão, federalismo e democracia: a luta pelo controle do Estado nacional norte-americano antes da Secessão. *Topoi* (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, p. 47-81, June 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-101X2003000100047&lng=en&nrm=iso>. access on 21 May 2021. <https://doi.org/10.1590/2237-101X004006002>.

negras em diáspora forçadas ao trabalho escravo. A construção do mito da democracia racial apela para caricaturas e desenvolve um enredo romântico do estupro colonial que, em tese, caracteriza a grande mistura do povo brasileiro, a mestiçagem. Sublinhe-se o seguinte trecho da obra *Casa Grande e Senzala*, de autoria de Freyre (2003, p. 35)

Quanto à miscibilidade, nenhum povo colonizador, dos modernos, excedeu ou sequer igualou nesse ponto aos portugueses. Foi misturando-se gostosamente com mulheres de cor logo ao primeiro contato e multiplicando-se em filhos mestiços que uns milhares apenas de machos atrevidos conseguiram firmar-se na posse de terras vastíssimas e competir com povos grandes e numerosos na extensão de domínio colonial e na eficácia de ação colonizadora. A miscibilidade, mais do que a mobilidade, foi o processo pelo qual os portugueses compensaram-se da deficiência em massa ou volume humano para a colonização em larga escala e sobre áreas extensíssimas (FREYRE, 2003, p. 35)

Consoante Petrônio Domingues (2005), a existência dos “pardos”, “mestiços”, frutos da mestiçagem comemorada por Freyre, era apontada como prova da tolerância existente na sociedade brasileira entre pessoas destes grupos raciais, quando, em verdade, tal situação decorria predominantemente da relação de opressão racial, o que repercutia na forma de toda sorte de abuso sexual. Acerca do mito da democracia racial no Brasil, este mesmo autor sinaliza que embora Freyre tenha condensado em *Casa Grande e Senzala* os fundamentos que cristalizaram este mito no Brasil, o seu nascimento antecede a referida obra, pelas seguintes raízes históricas: “a) pela literatura produzida pelos viajantes que visitaram o país; b) pela produção da elite intelectual e política; c) pela direção do movimento abolicionista institucionalizado; d) pelo processo de mestiçagem” (Domingues, 2005, p.118)¹²

Tecendo considerações sobre a democracia racial no Brasil e a mestiçagem, Darcy Ribeiro afirma:

A forma peculiar do racismo brasileiro decorre de uma situação da mestiçagem não é punida, mas louvada [...] Essa situação não chega a encerrar uma democracia racial como quis Gilberto Freyre e muita gente mais, tamanha é a carga de opressão, preconceito e discriminação antinegro que ela encerra. Não o é também, obviamente, porque a própria expectativa de que o negro desapareça pela mestiçagem é um racismo (RIBEIRO, 2006, p. 207)

A criação da noção de uma democracia racial no Brasil, aos moldes das prescrições de Gilberto Freyre, se classifica como uma ideologia. Chauí (2013) citada por Botosso (2014, p.

¹² Para maiores aprofundamentos, ver o trabalho de Petrônio Domingues: DOMINGUES, P. O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930). *Diálogos Latinoamericanos*, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 16, 2005. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/dialogos/article/view/113653>. Acesso em: 22 may. 2021.

53), explica que ideologia é definida “como um conjunto sistemático, lógico e coerente de regras ou normas, de conduta e de representações, valores e ideias”. Assimilando a ideologia, no sentido assinalado, como uma ferramenta de esconder a realidade, a autora completa:

A ideologia é um conjunto de representações ou ideias cujo teor é explicativo, ou seja, pretende dizer o que é realidade e possui caráter prescritivo ou prático, regulador e normativo. A função da ideologia é o ocultamento da exploração econômica, da exclusão social, da divisão social das classes e da dominação política, proporcionando o sentimento de uma mesma identidade social, fundada em referenciais unificadores como, por exemplo, a Humanidade, a Liberdade, a Justiça, a Igualdade, a Nação, para os membros da sociedade (ibidem).

Domingues (2005) afirma que a comparação das relações raciais existentes nos EUA e no Brasil serviu para escamotear a discriminação antinegro no país, até mesmo pelo manejo da mestiçagem, pois um mestiço brasileiro nos EUA não teria chances, seria engolido pelo regime segregacionista das leis Jim Crow, por ser considerado negro, porém no Brasil tinha espaço para todo mundo, para o mestiço, para o negro, e para o benevolente branco. Arremata ainda que “a construção da categoria "mulato", então, foi a saída encontrada pela ideologia da democracia racial para difundir a ilusão de que no Brasil não existiam distinções de ‘raça’ (ibidem, p. 125)

Ainda sobre a ideologia estrategicamente construída da democracia racial brasileira, afirma Kabengele Munanga:

[...] exalta a ideia de convivência harmoniosa entre os indivíduos de todas as camadas sociais e grupos étnicos, permitindo as elites dominantes dissimular as desigualdades e impedindo os membros das comunidades não-brancas de terem consciência de seus sutis mecanismos de exclusão na qual são vítimas na sociedade. (MUNANGA, 2004, p. 84)

Como já explicitado por Moura (1983), a política do braqueamento do Brasil com a política imigrantista tinha como fundamento a discriminação antinegro, tendo o grupo racial branco se constituído como supremacia político-econômica, se instituiu também como referência de beleza, dignidade, inteligência. Nesse ponto tomo a liberdade de sublinhar que isso faz com que as barreiras sociais sejam atenuadas para aqueles indivíduos “mais próximos” do grupo racial branco, não é a toa que Domingos destacou o papel que coube ao “mulato” na construção das relações raciais do Brasil:

O "mulato" era aquele que ocupava um lugar intermediário entre o negro e o branco; ele não era visto como negro nem branco. Devido ao preconceito de cor, os "mulatos", desde a Colônia até o Império, eram proibidos de ocupar vários cargos administrativos, militares e religiosos. No entanto, recebiam um tratamento diferenciado em relação à população negra, com eventual acesso a direitos civis, políticos, religiosos e militares que não eram conferidos àquela população (DOMINGOS, 2005, p. 125)

. Para Sílvia Almeida (2019, p. 24), o que se entende por “raça” no aspecto etimológico da palavra “[...] sempre esteve de alguma forma ligado ao ato de estabelecer classificações, primeiro entre plantas e animais e, mais tarde, entre seres humanos”, quanto a estes últimos, no entanto, afirma que “raça humana” é um fenômeno da filosofia moderno e explica. Para Almeida (2019, p. 24), “por trás da raça sempre há contingência, conflito, poder e decisão, de tal sorte que se trata de um conceito relacional e histórico”. Este autor defende ainda que a ideia de raça tem relação direta com a construção de um “homem universal” (eurocêntrico, grifos meus), que se deu na “expansão comercial burguesa” (que resultaram no saqueamento das Américas, grifos meus) e da “cultura renascentista”. Por último, tocando o cerne das perspectivas biologizantes de raça para os seres humanos, Almeida citando Luca Cavali (2002); Sérgio Guimarães (1999) sustenta:

Ainda que hoje seja quase um lugar comum a afirmação de que a antropologia surgida no início do século XX e a biologia - especialmente a partir do sequenciamento do genoma - tenham há muito demonstrando que não existem diferenças biológicas ou culturais que justifiquem um tratamento discriminatório entre seres humanos, o fato é que a noção de raça ainda é um fator político importante, utilizado para naturalizar as desigualdades e legitimar a segregação e o genocídio de grupos sociologicamente considerados minoritários

É importante que se diga que neste trabalho a concepção de raça não se esgota em apenas um conceito, tampouco adere às perspectivas biológicas já contrariadas por estudos do genoma humano, dentre outros esforços das ciências biológicas/exatas. No entanto, de acordo com Sérgio Costa (2002), recortamos a raça aqui numa perspectiva sociológica, relacional, que se constrói historicamente na alteridade, na relação entre os sujeitos.

Acredito que o mito da democracia racial é um modo do Brasil negar a si mesmo e de perpetuar os mecanismos que sustentaram e sustentam privilégios da supremacia branca, por isso é necessário pautar a raça como fator político fundamental para discutir a consistência de um pretense Estado Democrático de Direito.

Segundo Oracy Nogueira (2006), a formação sócio-político-cultural-econômica do Brasil está umbilicalmente ligada à noção de raça, no que tange a discriminação, pode-se afirmar que aspectos relacionados à ascendência étnico-racial não são valorizados como o que efetivamente pode ser captado pelos olhos, ou seja, interessa para a discriminação antinegro o que a aparência física revela, o fenótipo dos sujeitos é o que apresenta maior conotação política para propiciar desdobramentos negativos com base na raça/cor. Por essa o referido autor aponta que no Brasil o preconceito é de marca, pelo seguinte:

Considera-se como preconceito racial uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. 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 conseqüências do preconceito, diz-se que é de origem (NOGUEIRA, 2006, p. 292)

Segundo Raquel Santos e Rosângela Silva (2018), apesar do escravismo representar uma mácula na história da construção do Brasil, percebe-se que não se deve somente a esse fato todos os males atuais no que diz respeito a discriminação antinegro que afeta a população negra, pois muito se explica pela construção histórica de uma mentalidade tendente a subalternizar o negro, quanto mais presente forem aspectos fenotípicos negróides, mais se atribui características como animalização, pouca aptidão para atividades intelectuais, propensão natural para o crime, teses sustentadas pelos representantes do racismo científico reinante no Brasil, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX e do começo do século XX., quando a discriminação antinegro pleiteou o cânone da ciência, das universidades, do discurso oficial, para justificar o racismo.

Renato Ortiz (2003) citado Santos e Silva (2018, p. 257), afirma que a miscigenação não era vista com bons olhos por toda a sociedade brasileira, figuras notórias, como, por exemplo, Nina Rodrigues¹³, pregavam que esse fenômeno poderia levar à degeneração da sociedade, tendo em vista a superioridade natural do branco em face da inferioridade natural do negro, por outro lado, haviam também os discursos que acreditavam que, em verdade, a miscigenação poderia salvar o Brasil, pois a miscigenação na realidade “melhoraria” a raça negra e faria com que um dia sumisse de uma vez do país. Uma importante pesquisa

¹³ Dentre diversas ocupações, cabe registrar aqui que Nina Rodrigues antes de tudo, eugenista, por ser médico legista se utilizou desse lugar discursivo para afirmar teses que reconheciam a inferioridade da raça negra.

realizada na década de 1950, conforme Santos e Silva (2018, p. 256), “apontaram a problemática racial do Brasil, pautada no racismo, no preconceito e na nociva miscigenação que trouxe, entre outros problemas, o branqueamento e a marginalização do negro (metamorfose do escravo)”.

Dito tudo isso, cabe a reflexão sobre o papel que a cor e raça tem no Brasil, uma vez que, conforme demonstrado, as relações raciais estão no cerne da hierarquização entre os grupos raciais brancos e negros no Brasil, gerando prejuízos históricos para esses últimos, representando ainda nos dias presentes violações sistemáticas do Estado Democrático de Direito.

2.3. DA NECESSIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA PESSOAS NEGRAS NO BRASIL

No dia 14 de maio eu saí por aí / não tinha trabalho, nem casa, nem pra onde ir / levando a senzala na alma eu subi pra favela / pensando em um dia descer, mas eu nunca descí / Zanzei zonzó em todas as zonas da grande agonia / Um dia com fome, no outro sem o que comer / Sem nome, sem identidade, sem fotografia / O mundo me olhava, mas ninguém queria me ver / No dia 14 de maio ninguém me deu bola / eu tive que ser bom de bola pra sobreviver / Nenhuma lição, não havia lugar na escola / Pensaram que poderiam me fazer perder / Mas na minha alma resiste, o meu corpo é de luta / Eu sei o que é bom, e o que é bom também deve ser meu / A coisa mais certa tem que ser a coisa mais justa / Eu sou o que sou pois agora eu sei quem sou eu [...] (Lazzo Matumbi e Jorge Portugal)

Tomo a liberdade de afirmar que apesar da recorrência de discursos neutralizantes da relação existente entre a questão racial e as desigualdades socioeconômicas, da negação do racismo, da reiteração das ideias de um “país mestiço” e sem conflitos raciais relevantes, constata-se que ainda hoje são as populações negras que estão mais expostas à situações de vulnerabilidade quanto aos marcadores sociais, sofrendo limitações atinentes a uma vida digna, sofrendo privações de acesso à saúde, lazer, educação, saneamento básico, moradia, dentre outros direitos fundamentais e sociais¹⁴ (IBGE, 2019a, IBGE, 2019b; IPEA, 2013).

¹⁴ Para mais informações, veja a pesquisa “Sistema de informações e indicadores culturais: 2007-2018 do IBGE, “Vidas Perdidas e Racismo no Brasil”, nota técnica do IPEA, e os dados da PNAD contínua de 2019.

Consoante Almeida (2019), o Brasil é representado pelos desdobramentos do seu passado colonial e escravista, com uma sociedade flagrantemente estratificada, com concentração de renda, terras produtivas e ociosas nas mãos de minorias privilegiadas, em regra famílias brancas que herdaram toda a riqueza construída com a dominação e extermínio étnico-cultural de comunidades indígenas e exploração do trabalho de escravizados, tudo com legitimação do Estado Brasileiro.

Conforme o pensamento de Maria Aparecida Bento:

(...) o legado da escravidão para o branco é um assunto que o país não quer discutir, pois os brancos saíram da escravidão com uma herança simbólica e concreta extremamente positiva, fruto da apropriação do trabalho de quatro séculos de outro grupo. Há benefícios concretos e simbólicos em se evitar caracterizar o lugar ocupado pelo branco na história do Brasil. Este silêncio e cegueira permitem não prestar contas, não compensar, não indenizar os negros: no final das contas, são interesses econômicos em jogo. Por essa razão, políticas compensatórias ou de ação afirmativa são taxadas de protecionistas, cuja meta é premiar a incompetência negra etc., etc. (EENTO, 2002, p.3)

Bento afirma ainda que:

“[...] alguns estudos das primeiras décadas do século XX focalizaram o branco, não para compreender seu papel nas relações entre negros e brancos, mas para garantir sua isenção no processo de escravização da parcela negra da população brasileira” (Ibidem, p. 5)

Assim, nos moldes apresentados por Bento (2002), a branquitude seguiu na construção e preservação dos privilégios que continuassem garantindo sua hegemonia político-econômica, manejando o Estado nas suas ações, omissões e na administração da violência por ele monopolizada, conduzindo uma suposta neutralidade que afirma de forma esvaziada uma “igualdade” que não se pode constatar entre os grupos raciais na sociedade brasileira.

Se constata nos nossos dias e na história que há abismos entre a população negra e a população branca, o que se comprova por meio de pesquisas que demonstram de que modo essas populações estão inseridas nos marcadores sociais de referência, como saúde, educação, moradia, empregabilidade, etc. Segundo Marcilene Souza (2010), é dever do Estado criar/impulsionar políticas públicas que revertam as consequências dos males sofridos por grupos raciais na história do Brasil, sabidamente, negros e indígenas, portanto, a

administração pública tem o poder-dever de criar/impulsionar essas políticas públicas, dentre elas, as ações afirmativas.

Segundo Clémerson Cléve (2016, p. 11), as ações afirmativas representam meios utilizados pelos Estado modernos para avançar da ideia de igualdade em sentido formal para a igualdade em sentido material, produzindo a efetiva redução da desigualdade social, considerando as condições reais de indivíduos histórica, cultural, política e economicamente focalizados, garantindo-lhes o exercício do direito fundamental à igualdade em sua materialidade.

Joaquim Barbosa Gomes teceu considerações acerca das ações afirmativas, ou ainda, discriminações positivas:

(...) um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2001, p. 40)

Por último, sem encerrar um conceito ideal, me reporto também ao entendimento de Manuela Tomei:

O termo “ação afirmativa” é empregado aqui em alternância com outras expressões, tais como “equidade no emprego” (“employment equity”), que aparece na legislação do Canadá e da África do Sul, ou “ação positiva” (“positive action”), termo largamente utilizado na Europa, ou “gerenciamento para a diversidade” (“diversity management”), expressão que agrada a empregadores e administradores (TOMEI, 2005, p. 9)

São diversas as possibilidades em termos de ações afirmativas, de acordo com o Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ações Afirmativas (GEMAA)¹⁵, elas podem existir como “incremento da contratação e promoção de membros de grupos discriminados no emprego e na educação por via de metas, cotas, bônus ou fundos de estímulo; bolsas de estudo; empréstimos e preferência em contratos públicos”. Com a mobilização dos setores públicos e privados é possível elaborar políticas focais abrangentes e, por medida de justiça, socorrer os grupos legítimos. São ainda possibilidades de AA cotejadas pelo GEMAA a “determinação de metas ou cotas mínimas de participação na mídia, na política e outros

¹⁵ Mais informações sobre ações afirmativas e sobre o GEMAA, disponíveis em: <http://gema.icsp.uerj.br/o-que-sao-acoes-afirmativas/>

âmbitos; reparações financeiras; distribuição de terras e habitação; medidas de proteção a estilos de vida ameaçados; e políticas de valorização identitária.”

De acordo com os estudos de Daniela Ikawa (2008), a natureza da ação afirmativa é temporária, com isso se vislumbra que seus efeitos se prolonguem apenas pelo tempo necessário para a correção das distorções que a invocaram, tendo sido estabelecido o equilíbrio intentado dos grupos focais meio a sociedade a qual fazem parte, extinguem-se as vantagens proporcionadas. Além disso, não se deve descuidar de um dos objetivos mais relevantes das políticas de discriminação positiva, que é justamente o que cabe à mudança de paradigmas culturais que estigmatizam indivíduos inseridos nesses grupos focais. Essas políticas devem promover a mudança de mentalidade na sociedade, retirando, por exemplo, pessoas negras, indígenas, deficientes, transgêneros, etc, do lugar do “outro”, aquele que não dialoga com o status de cidadania ou com a qualidade plena de Sujeito de Direitos.

Por meio do Decreto nº65.810/69, o Brasil tornou pública a sua condição de signatário da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial¹⁶, importante documento internacional que firma a primordialidade das nações subscritoras reconhecerem, dentro da dinâmica dos seus respectivos territórios, a discriminação racial como um fato a ser enfrentado pelo exercício direcionado/focalizado de políticas públicas, ou seja, por meio das discriminações positivas.

Para Manuela Tomei (2005), esse tipo de política pública não é uma novidade, se sabe que a Índia foi o primeiro país a adotar ações afirmativas. Em 1935, aprovadas as políticas afirmativas naquele país, passou-se investir na diminuição das distâncias abissais entre as castas, com foco na casta dos denominados “intocáveis”, por meio da reserva de vagas em proveito dos indivíduos dela provenientes para o acesso à educação, a empregos públicos e ao parlamento. Ainda conforme a autora, há registro também da utilização de políticas públicas por ações afirmativas por questões étnico-raciais nos Estados Unidos da América, haja vista a percepção de que a mera revogação das Leis Jim Crown não seriam eficazes para aplacar os

¹⁶ Art. 7ª da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial: “Os Estados Partes, comprometem-se a tomar as medidas imediatas e eficazes, principalmente no campo de ensino, educação, da cultura e da informação, para lutar contra os preconceitos que levem à discriminação racial e para promover o entendimento, a tolerância e a amizade entre nações e grupos raciais e étnicos assim como para propagar ao objetivo e princípios da Carta das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Declaração das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial e da presente Convenção”

males oriundos da discriminação antinegro/segregação racial, e também na África do Sul, onde o apartheid¹⁷ viveu por 44 anos.

Como destacou Souza (2010), observando a experiência brasileira entende-se que apenas a universalização dos serviços públicos consubstanciados na prestação de direitos sociais, como, por exemplo, o acesso à educação, não conseguiu vencer as barreiras das desigualdades socioeconômicas vivenciadas pela sociedade, sobretudo pelas populações negras, havendo necessidade de focar em grupos historicamente prejudicados. Ainda conforme a autora, discursos puramente meritocráticos e que encontram em políticas públicas universais os contrapontos fundamentais para a não promoção de ações afirmativas alargam as distorções entre os grupos étnico-raciais brasileiros, desconsiderando de onde partem os sujeitos históricos meio às distintas condições sócio-político-econômico-culturais deste país continental.

Embora o princípio da igualdade cunhado na Constituição Federal tenha influência da Declaração dos Direitos do Homem de 1789, com forte viés liberal de uma França burguesa, não se pode esquecer que a Carta Cidadã de 1988 professa valores do Estado Social¹⁸, exige que dentro do regime democrático é necessário verter recursos para a promoção de uma sociedade “justa, livre e igualitária”, nos conformes no art. 3º da CF, ao versar sobre os Princípios Fundamentais da República. As armas do Estado para a realização desses fins são as políticas públicas aptas a reduzir abismos sociais por meio de discriminações positivas.

Segundo Allan Silva et al:

A convivência social requer ferramentas que venham a proteger direitos e promover a harmoniosa convivência entre os indivíduos em uma coletividade, além do reconhecimento territorial nacional diante de outros povos. Nesse prisma o Estado se estrutura sob o fundamento de manter a coesão social, garantir a propriedade privada e outros direitos coletivos – que com o amadurecimento do Estado, surge a ideia e prática de um Estado voltado ao Bem-Estar-Social, o qual busca satisfazer a população através de políticas públicas focalizadas e universais – as quais buscam tratar com isonomia os iguais e os desiguais, na medida em que se desigualem, conforme a formação histórica de cada sociedade (SILVA et al, 2017, p. 26)

¹⁷ Regime institucional de segregação/separatismo racial vivido pela África do Sul entre 1948 e 1990, conferindo direitos e privilégios exclusivos da minoria branca do país.

¹⁸ Embora coloque o termo “Estado Social de Direito” em suspeição, José Afonso da Silva (1988, p.18) afirma que ele se atribui a “um tipo de Estado que tende a criar uma situação de bem estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana”. O autor acredita que a palavra social pode levar a ambiguidades e interpretações distintas.

Segundo Gomes (2001), um país como o Brasil, com a devida observância à Constituição e ao Estado de Bem Estar Social que professa, não pode fazer o conceito de igualdade visto em seu art. 5º parecer uma mera carta de boas intenções, sendo necessário que o Estado aja efetivamente, por meios de políticas públicas, universais e focais, com o fim de promover o bem comum, e a realização da igualdade no sentido material, máxime para as populações historicamente prejudicadas por esse mesmo Estado. O patrocínio da igualdade em sentido formal e material está umbilicalmente ligado ao ideário da justiça. No que alude às ações afirmativas, se fala em justiça compensatória, que justifica a adoção da discriminação positiva em virtude das injustiças cometidas no passado contra indivíduos dos grupos focais, e justiça distributiva, que segundo Souza (2010, p. 131) “deverão estar baseadas em critérios que consideram que o conceito de meritocracia deve se pautar, sobretudo, no princípio da igualdade de condições na promoção da justiça social”.

Conforme Fátima Bayma (2012), que tange a uma modalidade de ações afirmativas, as cotas raciais, nota-se muitas vezes contrárias a essas medidas de justiça, em especial no que toca a justiça compensatória. Se argumenta, em suma, que a população branca atual não pode pagar pelo colonialismo, escravismo e toda sorte de fatos históricos que construíram por séculos a fio os cenários vivenciados pelo Brasil de hoje, esses questionamentos chegaram até mesmo ao STF¹⁹, sob a alegação de inconstitucionalidade. São argumentos que não merecem prosperar, nem do ponto de vista constitucional, pois as ações afirmativas estão abarcadas pela Carta Política, nem do ponto de vista do plano ético, uma vez que o sistema político-econômico nacional foi forjado pela branquitude, beneficiou e ainda beneficia pessoas que fazem parte deste grupo racial hegemônico.

Com isso, demonstra-se que a criação de ações afirmativas, de políticas focais para grupos raciais que sofreram desvantagens históricas, são deveres do Estado Democrático de Direito, no exercício de suas atribuições e princípios constitucionais, ultrapassando assim a mera consideração formal dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição para a efetiva construção que políticas que tenham o poder de interferir na realidade material dos cidadãos.

¹⁹ São exemplos de precedentes cuja constitucionalidade das cotas raciais foram questionadas, sem lograr êxito: MC-ADI 1.276-SP, Rel. Min. Octávio Gallotti, a ADI 1.276/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, o RMS 26.071, Rel. Min. Ayres Britto e a ADI 1.946/DF, Rel. Min. Sydney Sanches e a MC-ADI 1.946/DF, Rel. Min. Sydney Sanches

3. DAS COTAS RACIAIS

3.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

O presente capítulo irá abordar brevemente o fenômeno das cotas raciais enquanto modalidade de ações afirmativas, atualmente em vigência no Brasil, destacando, de início, o percurso de fatos históricos para os movimentos sociais negros na história do país enquanto precursor das lutas que derivaram nessa política pública. Será demonstrado qual o perfil histórico no país das pessoas que costumam/costumavam ingressar no ensino superior, bem como as políticas públicas surgidas desde a década de 90 com o ímpeto de universalizar o acesso à educação também nessa fase do processo educacional. Também serão abordadas algumas iniciativas de grupos da sociedade civil contra as ações afirmativas por meio de cotas raciais, destacando aqui a breve abordagem feita acerca da paradigmática Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. Por último, serão destacados o histórico e as fases de implementação das cotas raciais na Universidade Federal da Bahia.

3.2. MARCOS LEGAIS IMPORTANTES DAS COTAS RACIAIS

Considerando que as cotas raciais no Brasil, que se iniciaram na primeira década dos anos 2000, de forma esparsa, como medidas dos programas de ações afirmativas (SOUZA, 2010) e foram implementadas

A trajetória das cotas raciais no Brasil não pode ser contada apenas apenas como desdobramento da Lei Federal nº 12.711/2012²⁰, que instituiu as cotas raciais nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, beneficiando autodeclarados pretos, pardos, indígenas por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, e da Lei Federal nº 12.990/14²¹, que determinou que sejam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública

²⁰ A Lei Federal nº12.711/2012 dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

²¹ A Lei Federal nº 12.990/2014 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.

Federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista. Os movimentos sociais negros brasileiros²², entre associações, terreiros, escolas de samba, instituições como a Frente Negra Brasileira (1931) e o Movimento Negro Unificado (1975), pavimentaram um longo caminho, ainda em curso, de lutas históricas pela conquista de direitos para as populações negras do país.

Henrique Cunha (1992) citado por Tatiana Botosso (2014) distingue momentos dos movimentos negros no Brasil em três fases distintas.

A primeira fase corresponde aos movimentos abolicionistas e de libertação, quando o país tem como maioria populacional as pessoas negras, fazendo parte desse movimento ex-escravizados, sendo eles fugidos ou libertos. À época, os conflitos urbanos como resistência ao escravismo e suas chagas, bem como a ameaça contra a ordem institucionalizada encaminharam a sociedade na direção da abolição da escravatura, sobretudo pelo receio de uma revolução que colocasse em cheque a supremacia branca no Brasil.

A segunda fase corresponde ao momento posterior à abolição, no qual a população negra liberta tentou resguardar a condição de trabalhadora, uma vez que o Brasil, antes mesmo da edição da Lei Áurea, já discutia o preenchimento dos postos de trabalho pela mão de obra de imigrantes, em sua maioria, europeus. Essa segunda fase é atravessada pelo Estado Novo de Getúlio Vargas dificultando a organização política, sem, no entanto, liquidá-la, é nessa fase que surgem a Frente Negra Brasileira (1931), o Teatro Experimental do Negro (1944) e a Convenção Nacional do Negro Brasileiro (1945).

A terceira fase corresponde aos movimentos negros da década de 70, consequentemente atravessados pela ditadura militar, onde se ressalta a necessidade de modificação das relações de trabalho, não reivindicando apenas os postos de trabalho em si.

²² Segundo José Rufino dos Santos (1994, p. 159), pode-se atribuir à expressão movimentos sociais negros “todas as entidades, de qualquer natureza, e todas as ações, de qualquer tempo [aí compreendidas mesmo aquelas que visavam à autodefesa física e cultural do negro], fundadas e promovidas por pretos e negros (...). Entidades religiosas [como terreiros de candomblé, por exemplo], assistenciais [como as confrarias coloniais], recreativas [como “clubes de negros”], artísticas [como os inúmeros grupos de dança, capoeira, teatro, poesia], culturais [como os diversos “centros de pesquisa”] e políticas [como o Movimento Negro Unificado]; e ações de mobilização política, de protesto anti-discriminatório, de aquilombamento, de rebeldia armada, de movimentos artísticos, literários e ‘folclóricos’ – toda essa complexa dinâmica, ostensiva ou encoberta, extemporânea ou cotidiana, constitui movimento negro”.

Nesse ponto, raça e classe tornam-se pautas mais proeminentes. Nessa fase surge o Movimento Negro Unificado (MNU), ocorre também a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte (1986), com apresentação de reivindicações como a criminalização do racismo na Constituição de 1988.

Com a promulgação da Constituição de 1988, esta com extenso rol de direitos e garantias fundamentais atribuíveis a todos os cidadãos brasileiros, vê-se que a nova ordem constitucional, ao menos formalmente, prima pela diversidade étnico cultural (arts. 215, V; 216, I), traz a previsão de que a história do Brasil deve ser contada nas escolas sob a perspectivas das distintas culturas e etnias do país (art. 242, §1º), determina que a prática de racismo é crime imprescritível e inafiançável (art. 5º, XLII).

Além do compromisso firmado na Constituição de 88 na busca pelo combate ao racismo, pela erradicação da pobreza e em virtude dos demais objetivos fundamentais da República, bom que se recorde que o Brasil já tinha assumido compromissos internacionais propulsores da eliminação da discriminação antinegro a partir de políticas públicas de ações afirmativas capazes de conferir dignidade a grupos sociais que sofreram flagelos históricos, tal como foi a escravidão e a abolição formal da escravatura.

O processo de redemocratização do país acabou por impulsionar lutas políticas já preexistentes, no caso, me refiro aos movimentos sociais negros na defesa de projetos sociais de inclusão, de políticas públicas compensatórias e distributivas.

Amilcar Pereira (2010) citado Gabriela Scheuermann (2017) nos lembra de um evento importante no processo de luta antirracista, com ampla participação da comunidade quilombola, trata-se da Marcha Zumbi dos Palmares:

A Marcha foi recebida por Fernando Henrique Cardoso, representando o início de uma mudança: um ano após, em 1996, o nome Zumbi dos Palmares foi inscrito no livro dos heróis da prática e, além disso, o presidente FHC foi o primeiro presidente a reconhecer publicamente, em um seminário internacional, a existência de discriminação racial no Brasil. Por isso, afirma-se que a Marcha Zumbi dos Palmares foi fundamental para a elaboração de políticas afirmativas no governo de Fernando Henrique e também no governo subsequente, de Luís Inácio Lula da Silva. A Marcha tornou-se símbolo maior da luta contra o racismo no Brasil

De acordo com Luciana Jacoud(2009) citada por Tatiana Botosso (2014, p 126), a reação do governo à época da Marcha que marca os 300 anos da imortalidade de Zumbi dos Palmares, presidido por Fernando Henrique Cardoso, foi a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, imbuída da responsabilidade de arquitetar políticas públicas que atendessem a população negra, colaborando para a redução da discriminação fundada na raça. Houve também em 1996 a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, por intermédio Decreto nº1.904/96, que sugere propostas de ações afirmativas para a população negra, conforme reivindicações da Marcha Zumbi dos Palmares

Adilson Santos, Paula Teodoro e Lígia Ferreira ressaltam:

A agenda do MSN encontrou respaldo em dados oficiais revelados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da década de 1990, que constataram que apenas 2% de negros acessavam o ensino superior. (SANTOS, TEODORO, FERREIRA, 2020, p. 71)

Para Botosso (2014), a Conferência Mundial das Nações Unidas de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Conexa²³, ocorrida em Durban, na África do Sul, em 2001, é considerada um marco em termos de políticas afirmativas na modalidade de cotas raciais, pois a partir de sua realização são notórias as influências ainda no início da década dos anos 2000. Na conferência houveram encaminhamentos fundamentais para articulação e implementação de ações afirmativas para a população negra brasileira.

Outros acontecimentos notórios dizem respeito à alteração na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para incluir no currículo oficial das redes de ensino, de modo obrigatório, a história e cultura afro-brasileira. Elenca-se aqui também a criação, pela Lei Federal 10.678/2003, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), e o Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPIR) (ibidem).

²³ O Brasil é signatário da Declaração de Durban, é o teor do seu art. 107: “Destacamos a necessidade de se desenhar, promover e implementar em níveis nacional, regional e internacional, estratégias, programas, políticas e legislação adequados, os quais possam incluir medidas positivas e especiais para um maior desenvolvimento social igualitário e para a realização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, inclusive através do acesso mais efetivo às instituições políticas, jurídicas e administrativas, bem como a necessidade de se promover o acesso efetivo à justiça para garantir que os benefícios do desenvolvimento, da ciência e da tecnologia contribuam efetivamente para a melhoria da qualidade de vida para todos, sem discriminação;”

Em 3 de julho de 2006, Nilda Souza (2014) afirma que um manifesto pró-ações afirmativas para estudantes negros e indígenas foi entregue para a Câmara dos Deputados, pugnando por uma lei que implantasse cotas raciais no ensino público superior e também defendia a existência de um Estatuto da Igualdade Racial. Esse manifesto foi uma reação a um manifesto anterior também entregue para a Câmara de Deputados em 30 de maio de 2006 contra o sistema de cotas raciais, a entrega do referido documento foi pelas mãos do Professor Yvonne Maggie, mas foi amplamente subscrita por artistas, sociólogos, pesquisadores, sociólogos, dentre outros membros da sociedade civil.

O Estatuto da Igualdade Racial ²⁴se tornou uma realidade em 2010 com a Lei Federal nº 12.788, versando sobre conceitos de discriminação racial, desigualdade racial, desigualdade de gênero e raça, população negra, políticas públicas e ações afirmativas. No inciso II do art. 4º o Estatuto é enfático ao evidenciar a obrigação do Estado brasileiro patrocinar a “adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa”.

Acontece que desde o início dos anos 2000, como consequência dos eventos ocorridos na Conferência em Durban, em 2001, universidades brasileiras passaram a instituir o sistemas de cotas raciais tendo em vista a autonomia universitária²⁵ que dispõem por determinação constitucional. Dentre as pioneiras na implantação de cotas raciais, podemos citar a Universidade do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade Estadual da Bahia (UNEB), em 2002, a Universidade de Brasília (UNB), em 2003, e a Universidade Federal do Paraná (UFPR), em 2004. Segundo Oliveira (2019), a UNB, além das cotas raciais, instituiu também um modelo de heteroidentificação para evitar fraudes e garantir que os candidatos cotistas realmente fizessem jus à reserva das vagas pretendidas. A autora ainda afirma:

De todo modo o caminho traçado pela UnB contribuiu para que algumas universidades federais constituíssem a comissão de heteroidentificação para validar a declaração feita por candidatos ingressantes pelas cotas raciais, adotando-se o procedimento de verificação dos aspectos fenotípicos dos indivíduos, uma vez que a

²⁴ Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

²⁵ Sublinhe-se que a “autonomia universitária” acompanhará o desenvolvimento deste trabalho, ela se trata da previsão constitucional expressa no art. 207, que confere às universidades autonomia didático-científica, autonomia financeira, e a que mais nos interessa aqui, a autonomia administrativa, que interfere diretamente na função administrativa, na tomada decisões pelos gestores públicos que a administram. Mais adiante se demonstrará que o argumento da autonomia administrativa é uma faca de dois gumes quando observada pelas perspectivas da implementação das ações afirmativas por meio cotas raciais e também pela perspectiva do acompanhamento, fiscalização e avaliação dessas ações afirmativas.

século XIX, citado no capítulo anterior, classificando pessoas negras como sendo naturalmente inferiores aos brancos, sem aptidão para atividades intelectuais.

Uma decorrência desse pensamento se reflete também nas alegações de que as cotas raciais iriam reduzir o nível de qualidade das Universidades, o que acabou sendo comprovado como argumentos falaciosos e que não se sustentaram a partir da análise de dados colhidos desde o início dessas iniciativas em ações afirmativas. De acordo com Jacques Wainer e Tatiana Melguizo (2018)²⁹, com base em dados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, colhidos entre 2012 e 2014, o desempenho de discentes cotistas negros, indígenas, deficientes, oriundos de escola pública, provenientes do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), foi igual ou melhor do que outros estudantes de instituições de ensino superior públicas ou privadas que não optaram por nenhum tipo de ação afirmativa.

Sendo assim, concluiu Wainer e Melguizo:

Não há diferença prática entre o conhecimento de alunos cotistas e o de seus colegas de classes não cotistas ao final do curso, se assumirmos que o exame do Enade mede tanto habilidades gerais de raciocínio como conhecimentos específicos do curso. Não há diferença prática entre o conhecimento de alunos cotistas por razões raciais ou sociais e o de seus colegas de classes que não são cotistas. Não há diferença prática de conhecimentos entre cotistas e não cotistas em classes com média alta nos exames de conhecimento específico. Também não há diferença prática de conhecimento ao final da graduação entre alunos que receberam empréstimo pelo Políticas de inclusão no ensino superior: avaliação... e seus colegas de classe que não receberam o empréstimo. Finalmente, alunos que receberam bolsa do ProUni parecem ter acumulado mais conhecimentos que seus colegas de classes (WAINER; MELGUIZO, 2018, p. 13)

A presença da população de pretos e pardos nas universidades, de uma forma geral, responde a uma necessidade imanente da atual ordem constitucional e democrática, para melhor repartir a aplicação dos recursos públicos arrecadados da sociedade brasileira. É necessário, inclusive, evidenciar uma conta que não fecha. Em 13 de junho de 2003, a Folha de São Paulo³⁰ publicou uma matéria jornalística com dados do IBGE informando que 59,9% dos estudantes das instituições de ensino superior público tinham renda per capita correspondente aos 20% mais ricos da população. A partir disso podemos deduzir, sendo a maioria dos brasileiros pobres, negros, considerando que são os pobres que mais pagam

²⁹ Para mais informações acerca da pesquisa citada, ver o trabalho de Jacques Wainer, disponível em: <http://flacso.org.br/files/2017/04/1517-9702-ep-S1517-9702201612162807.pdf>

³⁰“Mais ricos dominam a faculdade pública”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1306200323.htm> (GOIS, 2003)

impostos no Brasil, evidenciada está a necessidade de associação de políticas universalistas e focalizadas para a redução da discriminação racial e da pobreza. Para Salvador e Yannoulas (2010) citados por Werneck (2013, p. 27), a desigualdade racial foi incorporada pelo capitalismo periférico presente no Brasil, com o agravamento de um sistema tributário regressivo que prejudica a população mais pobre:

O sistema tributário brasileiro (...) tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas. O Imposto de Renda (IR) tem sido utilizado como instrumento de renúncias fiscais e favorecido a elisão e o planejamento tributário, além de dar tratamento mais gravoso aos rendimentos do trabalho e isentar os rendimentos do capital, como a distribuição do lucro (WERNECK, 2013, p. 27)

Ainda neste caminho, dados da pesquisa sobre “As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda” realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Salvador, 2014), revelaram que é a mulher negra quem mais paga imposto no Brasil, num universo no qual 10% das pessoas mais pobres do país comprometem 32% de sua renda para pagar tributos, conforme destacado pelo portal Geledés³¹, “nesse extrato da população, 68,06% são negros e 31,94%, brancos. A faixa mais desfavorecida é composta por 45,66% de homens e 54,34% de mulheres”. Ou seja, é a mulher negra quem mais sofre com o sistema tributário brasileiro, pagando mais impostos.

Conforme Souza (2010), as tensões criadas por parte da sociedade que tentou resguardar os privilégios de acesso à universidade estão umbilicalmente relacionadas com o fato de que o acesso a melhores condições de empregos, posições de poder, não raro exigem que o indivíduo tenha passado por essa instituição social, portanto, a universidade é uma espécie de portal, um espaço de poder que pode conduzir a outros espaços de poder, quem defende a conservação de privilégios e não atribuição isonômica de direitos não quer o poder repartido.

3.3. SOBRE OUTRAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR

Alípio Casali e Maria Mattos (2013) afirmam que desde o início da década de 1990 a expansão do acesso ao ensino superior foi uma pauta que seguiu uma crescente no Brasil, sendo notável nos últimos anos, não apenas um número maior de instituições de ensino públicas e privadas, bem como de pessoas que ingressam nessas instituições e chegam até a

³¹ Para mais detalhes, acesse o site: <https://www.geledes.org.br/mulher-negra-e-quem-paga-mais-impostos-brasil/>

conclusão da graduação. Esses autores salientam que as ações afirmativas por meio de cotas raciais não foram as únicas iniciativas que expandiram o acesso ao ensino superior no Brasil para populações antes alijadas do processo de qualificação educacional fornecido pelo ensino superior. Casali e Mattos (2013) elencam algumas políticas públicas afirmativas de impacto notório que serão destacadas a seguir.

O Programa Universidade para Todos (PROUNI), fruto da Medida Provisória 213/2004 e da Lei Federal nº 11.096/2005³² é o primeiro exemplo. Trata-se de um programa do governo federal que, conforme o art. 1º da referida, destina bolsas de estudo integrais ou parciais para estudantes de graduação e sequenciais, em instituições de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Em decorrência do art. 2º, os destinatários dos benefícios do PROUNI são estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas da rede pública ou ainda de instituições privadas, na condição de bolsistas integrais. São também beneficiários os portadores de deficiência e os professores da rede pública de ensino, para cursos de licenciatura, normal, e pedagogia, independente de renda. De acordo com Casali e Mattos (2013), para a garantia do sucesso do programa foi criado também a Bolsa Permanência, um incentivo de permanência que funciona como ajuda de custo para beneficiários de bolsa integral. Na primeira seleção de 2021, o PROUNI ofereceu 162.022 bolsas em todo o Brasil, das quais 76.855 são bolsas integrais e 85.167 são bolsas parciais, esses dados foram noticiados pelo site do Ministério da Educação³³ em 07/01/2021.

O Prouni abriu outras caminhos para pessoas pretas e pobres, mas não apenas, para o acesso ao ensino superior, porém, conforme Casali e Mattos (2013), assim como as cotas raciais, nem toda a sociedade reconheceu a legitimidade e necessidade desse tipo de ação afirmativa, prova disso foi que teve a sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 3.330 foi ajuizada pelo Partido Democrata, pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) e pela Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (FENAFISP). O julgamento da ação ocorreu sob a relatoria do Ministro Ayres Brito, a

³² A Lei Federal nº 11.096/2005 institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

³³ "Prouni ofertará 162.022 bolsas para a primeira seleção de 2021", disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/prouni-ofertara-162-022-bolsas-para-a-primeira-selecao-de-2021>

constitucionalidade da Medida Provisória 213/2004 e da Lei Federal nº 11.096/2005 foi confirmada, valendo destacar aqui que foram devidamente legitimados os critérios de reserva de vagas por raça/cor e por critérios socioeconômicos. Vale destacar um dos pontos do acórdão da ADI nº3.330:

Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade. O desvalor da desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade. A imperiosa luta contra as relações desigualitárias muito raro se dá pela via do descenso ou do rebaixamento puro e simples dos sujeitos favorecidos. Geralmente se verifica é pela ascensão das pessoas até então sob a hegemonia de outras. Que para tal viagem de verticalidade são compensadas com esse ou aquele fator de supremacia formal. Não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade.

Casali e Mattos (2013), destacam que, embora a constitucionalidade do PROUNI tenha sido reconhecida, assegurando a continuidade do programa, assim como qualquer outra ação afirmativa, mudanças no governo ou em virtude da transição entre governos, pode modificar a forma como política funciona atualmente, dependendo, portanto, das barganhas e conflitos políticos. Por isso se compreende, por exemplo, as tensões causadas pela revisão da Lei Federal 12.711/2012 em 2022, ainda no governo do presidente Jair Bolsonaro.

Outra política pública que cooperou para expansão do ensino público foi a criação do Fundo de Financiamento aos Estudantes do Ensino Superior (FIES), em 2005. O FIES é fruto da Lei Federal nº10.260/2001³⁴, conforme o artigo inaugural da referida lei, o fundo tem como objetivo financiar o curso de estudantes em cursos em instituições de ensino superior privadas, reconhecidas pelo Ministério da Educação e com nota igual ou superior a três no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), de acordo com o art. 3º desta lei. Segundo Casali e Mattos (2013), o FIES, assim como a Bolsa Permanência, é outra ferramenta possível que pode contribuir para a permanência de beneficiários do PROUNI que possuem bolsas parciais, haja vista que podem ter a parte não acobertada pela bolsa devidamente financiada pelo FIES.

Por último, mas não exaustivamente, elenco por último o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)³⁵, em 2007. O REUNI, importante programa na expansão do ensino superior público brasileiro, foi criado pelo

³⁴ A Lei Federal nº 10.260/2001 dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.

³⁵ Para entender mais sobre o REUNI, ver trabalho de Helena Cordeiro, disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38413/1/2020_HelenCarolinaCordeiro.pdf

Decreto nº 6.096/2007³⁶, tendo como objetivo principal a ampliação do acesso e a permanência na educação superior. O art. 2º, dentre as diretrizes traçadas, fala em redução de taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas, sobretudo o período noturno, ampliação da mobilidade estudantil, com o intuito de promover as trocas entre cursos, instituições e cursos de ensino superior, e a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil.

Renata Veras, Denise Lemos e Brian Macedo (2015) afirmam que o REUNI elaborou uma necessidade de transformar o modo como o acesso à educação era proporcionado pelas universidades federais, primando por metodologias interdisciplinares, aptas a superar um modelo de graduação centrado na qualificação profissional. Segundo esses autores, outro pilar do REUNI era a democratização do acesso ao ensino superior, o que só poderia ocorrer com expansão de vagas (inclusive no turno noturno), criação de novos cursos, e com a criação de políticas de permanência, o REUNI, inclusive, impulsionou as universidades federais a adotarem ações afirmativas por meio de cotas raciais, esse tipo de política pública se iniciou em universidades federais, como já citado antes, na UERJ e na UNEB, em 2002.

Foi nesse contexto, inclusive, que Veras, Lemos e Macedo (2015) afirmam o nascimento dos Bacharelados Interdisciplinares na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Os Bacharelados Interdisciplinares, ou ainda como são chamados comumente, B.Is, são desdobramentos do REUNI, compõe um projeto intitulado UFBA NOVA. Os bacharelados interdisciplinares. Segundo Naomar Almeida (2007) citado por Veras, Lemos e Macedo (2015, p.634) :

Os BI são estruturados em quatro cursos de bacharel: BI de Saúde, BI de Humanidades, BI de Artes e BI de Ciência e Tecnologia. Estes cursos compõem o primeiro ciclo sendo pré-requisito para os demais e possui como finalidade uma formação geral integrando vários campos do conhecimento, fugindo do modelo de ensino tradicional especialista. Sua matriz curricular possui uma carga horária mínima de 2.400 horas para serem cumpridas divididas em duas etapas - Formação Geral e Formação Específica - que são estruturadas com eixos temáticos diversificados e módulos compostos por componentes curriculares obrigatórios, optativos e livres.

A partir das iniciativas enumeradas aqui, que, repita-se, não representam uma catalogação exaustiva de todas as propostas de ações afirmativas que possibilitaram a expansão do ensino superior, público e privado, é possível presumir que a Lei Federal

³⁶ O Decreto nº 6.096/2007 institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.

nº12.711/2012 não foi a única medida a promover inclusão social. Tomo a liberdade de afirmar que o PROUNI, o FIES e o REUNI fazem parte de um conjunto de ações de inclusão social que tem ajudado a mudar a cara do ensino superior no Brasil, ratificando o disposto no inciso I do art. 206 da Constituição, que elege como princípio do direito fundamental à educação a isonomia no acesso e garantia de permanência no processo educacional.

3.4. SOBRE ALGUMAS INSURGÊNCIAS CONTRA O SISTEMA DE COTAS RACIAIS PARA PESSOAS NEGRAS

Santos e Freitas (2019) tecem críticas contundentes que desmantelam uma falsa realidade construída sobre as “cotas raciais”, afirmam que não é incomum que opositores das políticas focais tendentes a reduzir discriminação por cor/raça apontem que, em verdade, as cotas deveriam ser “sociais” e não “raciais”, uma vez que conforme o art. 1º só podem fruir das cotas exclusivamente estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas (50% das vagas), as cotas para pessoas pretas, pardas e indígenas aparecem no art. 3º, como subcotas da que é determinada pelo artigo 1º. A ideia de que só deveriam existir “cotas sociais”, estas já existentes, conforme demonstrado, evidencia desconhecimento, falha interpretativa do texto da Lei Federal nº 12.711/2012, ou até mesmo má-fé do interlocutor.

Embora a prática de ações afirmativas não sejam uma novidade no Brasil, a saber, por exemplo, das que são criadas para maior inclusão de mulheres no mercado de trabalho ou das ações afirmativas pensadas para pessoas com deficiência, chama atenção como quando a ação afirmativa versa sobre cor/raça protagoniza fortes reações contrárias, cujos embates sobre a legitimidade/constitucionalidade chegam a ser travados política e juridicamente, como no caso das cotas raciais. Exemplos não faltam, cito aqui o já comentado manifesto “Todos têm direitos iguais na República Democrática”, em 2006, entregue ao Senado e Câmara Federal, contra o sistema de cotas raciais, assinado por personalidades como o co-autor de “Haiti”, Caetano Veloso e a Professora Lilia Schwarcz, autora da obra “O espetáculo das raças” . Segue um trecho do documento:

O princípio da igualdade política e jurídica dos cidadãos é um fundamento essencial da República e um dos alicerces sobre o qual repousa a Constituição brasileira. Este princípio encontra-se ameaçado de extinção por diversos dispositivos dos projetos de lei de Cotas (PL 73/1999) e do Estatuto da Igualdade Racial (PL 3.198/2000) que logo serão submetidos a uma decisão final no Congresso Nacional. A invenção de raças oficiais tem tudo para semear esse perigoso tipo de racismo, como demonstram exemplos históricos e contemporâneos. E ainda bloquear o caminho para a resolução real dos problemas de desigualdades [...] Qual Brasil queremos?

Almejamos um Brasil no qual ninguém seja discriminado, de forma positiva ou negativa, pela sua cor, seu sexo, sua vida íntima e sua religião; onde todos tenham acesso a todos os serviços públicos; que se valorize a diversidade como um processo vivaz e integrante do caminho de toda a humanidade para um futuro onde a palavra felicidade não seja um sonho. Enfim, que todos sejam valorizados pelo que são e pelo que conseguem fazer. Nosso sonho é o de Martin Luther King, que lutou para viver numa nação onde as pessoas não seriam avaliadas pela cor de sua pele, mas pela força de seu caráter. Nos dirigimos ao congresso nacional, seus deputados e senadores, pedindo-lhes que recusem o PL 73/1999 (PL das Cotas) e o PL 3.198/2000 (PL do Estatuto da Igualdade Racial) em nome da República Democrática.

Rodrigo Jesus³⁷ (2011), critica o referido manifesto, afirma que os subscritores do manifesto “Todos têm direitos iguais na República Democrática” ignora as condições materiais e históricas que conduziram o Brasil a necessitar desenvolver políticas públicas como a ação afirmativa na modalidade de cotas raciais, reforçando evidente negacionismo da discriminação antinegro no Brasil, relegando aos próprios negros e unicamente a eles o dever de ressignificar todo arcabouço histórico que o situou no lugar de uma raça inferior. O autor afirma que a contestação do manifesto criticado veio 5 dias depois, também em formato de manifesto, trata-se do “Manifesto em favor da lei de cotas e do Estatuto da Igualdade Racial”, também entregues no Senado e na Câmara Federal, por membros do movimento social negro.

Outra reação notória contras as cotas raciais se materializou na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 proposta pelo Partido Democrata (DEM) em face do sistema de cotas raciais da Universidade de Brasília. Em abril de 2012 ocorreu o julgamento da paradigmática Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, proposta pelo Partido Democratas em face da Universidade De Brasília (UNB), com o intuito de afastar a instituição da ação afirmativa de cotas raciais para a população negra e indígena, sob a alegação de ofensa a dispositivos da Constituição, quais sejam: os arts. 1º, caput, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II, XXXIII, XLI, LIV, 37, caput, 205, 206, caput, I, 207, caput, e 208, V.

Tendo sido aprovada pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), no uso das suas atribuições institucionais e constitucionais, também como desdobramento da intensificação das lutas dos movimentos negros desde o início da década de 90 para

³⁷ Na tese de doutorado de Rodrigo Jesus há detalhamento de outras manifestações contrária às políticas públicas voltadas para a redução da discriminação antinegro, conferir em: JESUS, Rodrigo Ednilson de. Ações afirmativas, educação e relações raciais: conservação, atualização ou reinvenção do Brasil. Orientador: José Estácio de Brito. 2011. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-92QPQK>. Acesso em: 22 maio 2021.

consolidar ações afirmativas étnico-raciais, em 2003, a Universidade de Brasília (UNB) determinou a reserva de vagas para 20% dos candidatos negros e algumas vagas para a população indígena de todo o território nacional. Esta instituição federal pública de ensino foi uma das primeiras do país a adotar ações afirmativas na modalidade de cotas raciais, que ressalta sua finalidade de reparação histórica e justiça social.

Os reclames dos arguentes em geral afirmam o temor pela construção de um “Estado Racializado”, com a possibilidade de atribuição de vantagens indevidas para parte da população (negra e indígena), desconsiderando o já existente Estado racializado brasileiro, e por isso mesmo deveras estratificado socioeconomicamente, após séculos de destruição progressiva dos povos originários, da exploração da mão de obra de pessoas escravizadas, em sua maioria, negras, e do apagamento histórico que romantiza a existência do “índio” e do “negro” por meio de imagens fixas, (retro)alimentadas por estigmas. Dentre as razões da proposição da ADPF nº 186 estão as seguintes:

a) na ADPF, discute-se se a implementação de um ‘Estado racializado’ ou do ‘racismo institucionalizado’, nos moldes praticados nos Estados Unidos, África do Sul ou Ruanda, seria adequada para o Brasil (...); b) pretende demonstrar que a adoção de políticas afirmativas racialistas não é necessária no país (...); c) o conceito de minoria apta a ensejar uma ação positiva estatal difere em cada país. Depende da análise de valores históricos, culturais, sociais, econômicos, políticos e jurídicos de cada povo (...); d) discute tão somente a constitucionalidade da implementação, no Brasil, de ações afirmativas baseadas na raça (...); e) ninguém é excluído, no Brasil, pelo simples fato de ser negro (...); f) cotas para negros nas universidades geram a consciência estatal de raça, promovem a ofensa arbitrária ao princípio da igualdade, gerando discriminação reversa em relação aos brancos pobres, além de favorecerem a classe média negra” (fls. 26-29).

O julgamento da ADPF 186 dirimiu os conflitos constatados em todo o território nacional no tocante às ações afirmativas por modalidade de cotas raciais. O Ministro Ricardo Lewandowski, então relator, deliberou pela improcedência da Ação Constitucional proposta pelo DEM, voto que foi seguido pelos (as) demais Ministros (as) por unanimidade, concorrendo assim para a confirmação da constitucionalidade da instituição de cotas raciais e do respectivo dever do Estado para com sua instituição e aplicação com vistas ao máximo interesse público.

No voto do relator, que homenageia a igualdade no sentido formal e material, as justiças reparatória e distributiva; a necessidade transitória de políticas afirmativas proporcionais como medida de Estado Social; que legitima o papel integrador da universidade da sociedade e defende a pluralidade dos seus membros; que reafirma existir no Brasil a

consciência étnico-racial como fator de exclusão social; também reconheceu a importância da auto e heteroidentificação dos sujeitos de direito quanto a reserva de vagas por cotas raciais, considerando o fenótipo dos candidatos cotistas como critério de heteroidentificação, haja vista que é desnecessário investigar a ascendência dos mesmos, considerando que o preconceito racial no Brasil é de marca.

Segundo Souza (2010), as ações afirmativas por meio de cotas raciais “contribuem para o desenvolvimento menos desigual do Brasil, emenda ainda que esse tipo de política tem como benefício o “alargamento da democracia, e assim, impulsiona também o presença de pessoas negras em espaços de poder até então negados em virtude da discriminação antinegro. Nas universidades ou ainda nos órgãos públicos, importante também mencionar que as leis de cotas raciais possibilitam o pluralismo de ideias, um dos fundamentos do direito fundamental à educação no Brasil, por previsão constitucional. As universidades necessitam do intercâmbio de culturas, de pessoas oriundas dos diferentes espaços geográficos e simbólicos que compõem o país. Sueli Carneiro (2005) denuncia o apagamento dos saberes das populações negras, bem como o caráter não científico atribuído ao conhecimento passível de ser produzido por essas pessoas, afirmando que a ausência de corpos pretos na universidade é uma ferramenta do racismo estrutural derivada do epistemicídio:

O epistemicídio é, para além da anulação e desqualificação do conhecimento dos povos subjugados, um processo persistente de produção da indigência cultural: pela negação ao acesso a educação, sobretudo de qualidade; pela produção da inferiorização intelectual; pelos diferentes mecanismos de deslegitimação do negro como portador e produtor de conhecimento e de rebaixamento da capacidade cognitiva pela carência material e/ou pelo comprometimento da auto-estima pelos processos de discriminação correntes no processo educativo. Isto porque não é possível desqualificar as formas de conhecimento dos povos dominados sem desqualificá-los também, individual e coletivamente, como sujeitos cognoscentes. E, ao fazê-lo, destitui-lhe a razão, a condição para alcançar o conhecimento “legítimo” ou legitimado. Por isso o epistemicídio fere de morte a racionalidade do subjugado ou a seqüestra, mutila a capacidade de aprender etc (CARNEIRO, 2005, p. 97)

Para além dos manifestos contrários às cotas raciais, para além de parte da sociedade civil empenhada em invalidar a existência e validade desse tipo de ação afirmativa, outro obstáculo merece destaque para discussão. Desde o início das ações afirmativas por meio de cotas, pessoas brancas se utilizam da autodeclaração de raça/cor, afirmando-se pretos ou pardos, e, conseqüentemente, acessando vagas reservadas para as pessoas negras. Souza (2020) afirma ainda que “as denúncias acerca da existência de ‘fraudes’ nas cotas raciais é um

assunto antigo, porém, muitas vezes silenciado e omitido pelos órgãos, gestores e pesquisadores da questão”.

Em virtude disso, os movimentos sociais negros reivindicaram a devida fiscalização dos programas de cotas raciais, por meio das comissões de aferição de autodeclaração/comissões verificadoras de autodeclaração/bancas de heteroidentificação, designações que identificam uma modalidade de fiscalização, regulamentada por legislação específica, explicada mais adiante, por meio da qual se avalia o fenótipo de candidatos optantes de cotas raciais para verificar características físicas negróides que identifiquem esses candidatos enquanto pessoas pretas ou pardas

3.5. O PROCESSO DE COTAS NA UFBA

A Universidade Federal da Bahia foi instituída em 1946, concentra em Salvador a maior parte de suas atividades. Salvador é a segunda cidade brasileira com maior população negra do Brasil, em número absolutos, com 81,1% de sua população autodeclarada entre pretos e pardos (IBGE, 2018). Segundo Ana Santo (2013), até 2005, a UFBA era a única universidade do Estado, porém demonstrava indiferença quanto a ausência de estudantes negros nessa instituição onde estudavam majoritariamente pessoas brancas com poder aquisitivo acima da média populacional/elevado.

Em 1998, uma pesquisa realizada pelo Programa “A cor da Bahia” apresentou os resultados da desigualdade racial no acesso aos cursos superiores da UFBA. Analisando o perfil dos estudantes da UFBA, constatou-se que estudantes autodeclarados brancos e oriundos das escolas privadas ocupavam os cursos considerados de prestígio e de maior concorrência (DELCELE QUEIROZ e JOCÉLIO SANTOS, 2006a citados por ANA SANTO, 2013, p. 90)

No que diz respeito à retrospectiva da implantação do programa de ações afirmativas da UFBA, Ana Santo (2013, p. 92) considera:

[...] o Centro de Estudos Afro-Orientais (Ceao) teve um papel estratégico na construção, debate e encaminhamento da política de ações afirmativas adotada na UFBA, em função do seu estatuto jurídico legal e da sua política institucional

A autora, citando Queiroz e Santos (2012) ainda ressalta a importância da participação dos movimentos sociais negro e estudantil nesse processo em 2001, a partir do

empreendimento mútuo de esforços desses movimentos que o Diretório Central do Estudantes (DCE) apresentou a primeira proposta de implementação de reserva de vagas.

Por intermédio da criação de um grupo de trabalho versado no estudo das ações afirmativas na UFBA restou patente a situação dramática do ensino baiano e da própria instituição, uma vez constatado que “a composição social e racial/étnica dos candidatos a vagas na UFBA era bastante diferente nos cursos da instituição e divergiam do perfil sociodemográfico da população do Estado da Bahia” (SANTO, 2013, p. 94). O período de tratativas até o início efetivo do sistema de cotas raciais na UFBA foi em média de dois anos, sendo aprovado em 2004, como indica a autora “o Conselho Universitário (Consuni) – órgão de deliberação máxima da UFBA – aprovou, em 17 de maio de 2004, o programa de ações afirmativas elaborado pelo GT com 41 votos favoráveis, dois contrários e duas abstenções” (ibidem)

Segundo Santo (2013), as ações afirmativas na Universidade Federal da Bahia foram esquematizadas não apenas para pensar o ingresso de candidatos cotistas, consagrando a permanência como fator a ser priorizado na execução da política pública. Assim:

Para além das cotas, o Programa de ações afirmativas, adotado na UFBA, propõe um conjunto de ações para apoiar o ingresso, a permanência e sucesso dos estudantes índios e negros (pretos e pardos) nos diversos cursos da UFBA, mantendo o padrão de qualidade da instituição, após a mudança nos critérios de seleção. Foram propostas, também, atividades de qualificação e orientação de graduandos com objetivo de fomentar o acesso à pós-graduação ou a inserção no mundo do trabalho. Seu objetivo é aumentar a representatividade de estudantes egressos de escolas públicas, pretos e pardos, índios aldeados e indiodescendentes e de estudantes oriundos de comunidades remanescentes dos quilombos em todos os cursos da UFBA. (SANTO, 2013, p. 95)

Santo (2013) afirma que efetivamente o sistema de reserva de vagas entra em vigor a partir de 2005, representando, em tese, um divisor de águas na história da instituição, uma vez que implementa ferramentas práticas tendentes a impactar os privilégios que permitiram durante anos, desde a existência da universidade, a prevalência dos mesmos perfis nos cursos de graduação e pós-graduação da universidade, sobretudo os de maior procura/apelo social.

A autora informa ainda que no período entre 2005 e 2010, bastava que o candidato se inscrevesse no vestibular se identificando como pessoa negra ou indígena para concorrer na modalidade da reserva de vagas para essas populações, ou seja, não havia possibilidade de

escolha. Essa situação se modifica em 2010, quando a possibilidade da escolha entre a adesão à reserva de vagas ou não é oferecida, ainda que sob a constância do sigilo quanto à forma de ingresso na universidade. Em tese, o sigilo resguardaria os candidatos cotistas de discriminação e estigmas (ibidem). Nesse ponto José Carvalho, discorrendo sobre esse mesmo tipo de sigilo em quando do início da implementação das cotas étnicos raciais na Universidade de Brasília, afirma o seguinte:

Contraditoriamente, o procedimento de não revelar publicamente os nomes dos optantes aprovados teve o efeito de proteger os fraudadores do escrutínio fenotípico coletivo e do consequente questionamento público acerca da sua legitimidade enquanto cotista, se não por parte da administração, pelo menos certamente por parte dos estudantes negros, cotistas e não cotistas. (CARVALHO, 2020, p. 47)

Em 2005 o processo de verificação da autodeclaração de cor/raça já era uma realidade no âmbito das seleções para os cursos de graduação na Universidade de Brasil, diga-se, umas das universidades que serviu de base para o grupo de trabalho da UFBA em quando das tratativas para implementação das ações afirmativas, porém, o critério da adesão às vagas reservadas para pessoas negras foi a autodeclaração, de 2005 até 2019. Nesse ponto, importa lembrar que no julgamento da ADPF nº 186, em 2012, ficou patente a consagração do procedimento de heteroidentificação como sendo legítimo e mais adequado na gestão de ação afirmativa na modalidade de cotas raciais, a fim de assegurar a redução de fraudes, estas potencialmente lesivas aos fins designados por essa política pública.

A Administração Pública, por princípio, deve agir conforme a melhor realização do interesse público, podendo, inclusive, rever os atos por ela praticados, como consequência do princípio da autotutela. Instituições que implementam programas de ações afirmativas são também responsáveis por essas políticas públicas de Estado, garantindo a publicidade, transparência de atos e de alocação de recursos para realização dos fins propostos (PIETRO, 2012). A falta de comprometimento de órgãos gestores de ações afirmativas por meio de cotas raciais, como a resistência às legislações que possibilitaram a sua existência, tanto para o ingresso no ensino público superior, quanto aos concursos federais e estaduais, tal como a resistência à atuação das comissões verificadoras, são faces do racismo institucional. A omissão no gerenciamento das cotas raciais, não raro, permite que pessoas brancas ocupem vagas reservadas para pretos e pardos, se utilizando do artifício da fraude (SOUZA, 2020).

Com a promulgação da Lei Federal 12.711/2012, a UFBA, assim como outras universidades que já tinham instituído o sistema de cotas, teve que se adequar aos desígnios da lei que unificou a matéria no território nacional (SANTO, 2013). Em 2019, a Universidade Federal da Bahia passou a realizar o processo de heteroidentificação para ingresso de candidatos cotistas nos cursos de graduação, fruto da pressão dos movimentos sociais negros em função de denúncias do movimento negro e de jovens estudantes das universidades no mesmo sentido, várias universidades já estavam adotando os procedimentos de heteroidentificação racial desde a década de 2000.

Por sua vez, a UFBA buscou informações nacionais sobre procedimentos de heteroidentificação racial considerando a necessidade de institucionalizar as bancas de heteroidentificação racial inicialmente nos concursos públicos, posteriormente também como etapa de ingresso nos cursos de graduação. A UFBA convidou a Professora Marcilene Garcia de Souza, que já tinha experiência na coordenação de bancas de heteroidentificação em concursos públicos federais e também no Estado da Bahia, nos concursos da Defensoria Pública e do Ministério Público baianos. Na UFBA, ela foi convidada para dialogar com a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil juntamente com a Pró-Reitoria de Administração.

A UFBA já teria sido cobrado pelos movimentos negros a necessidade da realização das bancas, inclusive foi criado uma Comissão para tratar de denúncias referentes as denúncias.

Desta forma, a Professora Marcilene Garcia de Souza apresentou proposta de trabalho para a UFBA, incluindo curso de formação para os membros da banca; organização da infra-estrutura e logística, considerando a forma do método que desenvolveu ao longo de pesquisas e experiências em 15 anos de realização de bancas de heteroidentificação. O método atualmente usado na UFBA, criado pela Professora Marcilene Souza, se denomina “Oju Oxê”, expressão iorubana que significa “de olhos da e para a Justiça”.

Tabela 1 - Fases da implementação das cotas raciais na UFBA

1997/2002	CEAFRO - programa do CEAO voltado para educação e cidadania de jovens e adolescentes negros (Comitê Pró-cotas)	Entregou ao reitor Leonir Rocha, uma proposta preliminar de ações afirmativas para a UFBA, elaborada pela articulação de diversas entidades da sociedade civil. A proposta recomendava a constituição de um grupo de trabalho para debater sobre a adoção de medidas com o objetivo de ampliar o acesso e permanência de negros na UFBA e propunha a reserva de 40% das vagas para estudantes negros no vestibular de 2003. O grupo que elaborou esta proposta foi posteriormente denominado de Comitê Pró-cotas.
21/10/2002	CONSEPE	Deliberou pela constituição de um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar uma proposta de inclusão das populações sub-representadas na universidade.
11/2002	Reitoria	Promoveu o I Seminário sobre Políticas de Ações Afirmativas na UFBA.
02/2003 a 04/2003	GT, Pró-reitoria de Graduação e Serviço de Seleção da UFBA	Atualização do perfil social e racial do alunado da UFBA.
11/08/2003	Comitê Pró-cotas	Entregou ao reitor Naomar Almeida Filho um documento reivindicando a inclusão de novos membros – ligados ao Comitê Pró-Cotas – no GT; isenção de pagamento de qualquer taxa da universidade; ampliação do número de isenções; políticas de ações afirmativas e cotas já. Estudantes ocuparam a reitoria da UFBA como forma de pressão.
10/2003 a 12/2003	GT	Agendou debates gerais e temáticos com o objetivo de convencer a comunidade universitária da necessidade da adoção das medidas propostas pelo programa. A estratégia de debates fracassou, porém os debates aconteceram no mundo virtual, através da “Lista docentes”.
16/02/2004	Comitê Pró-cotas	Encaminha ao GT um documento pleiteando a definição de negros e índios descendentes que tenham cursado todo ensino médio em escola pública como os grupos beneficiados pelo sistema de reserva de vagas na UFBA. Em caso de não preenchimento das vagas reservadas, essas deveriam ser preenchidas por alunos negros egressos do ensino privado.
13/04/2004	CONSEPE	Aprova a proposta do GT, que satisfaz o anseio por cotas raciais do Comitê e contemplou o viés social defendido pelos professores e reitoria ao priorizar estudantes oriundos de escolas públicas. Foi reiniciado o debate virtual.
5/05/2004 e 7/05/2004	Comitê Pró-cotas e os estudantes	Realizaram atos públicos em prol do agendamento da reunião no Conselho Universitário (CONSUNI) para aprovação imediata do projeto de ações afirmativas na UFBA. Vereadores e deputados também assinaram um manifesto em defesa de Ações Afirmativas.
17/05/2004	CONSUNI	Aprovou depois de amplas discussões o Programa de Ações Afirmativas da UFBA.

Fonte: Santo, 2013

Dito tudo o quanto foi discutido neste capítulo, percebe-se que a implementação de cotas raciais como políticas públicas no Brasil não advém somente das pressões exercidas a partir da década de 1990, mas também pela bagagem da construção dos movimentos sociais

negros que antecederam na luta pela cidadania e pela conquista de direitos. Por se tratar de uma disputa política, com o poder de impactar privilégios atribuídos a parte da população brasileira, notadamente o grupo social branco, pressões emergiram da complexa sociedade civil no ímpeto de barrar as cotas raciais que atualmente são uma realidade em todo o país. A tentativa de boicote, pelas vias institucionais, como se viu, não lograram êxito, porém, as “fraudes” ao sistema de cotas, ameaça essa política pública, demandando da Administração Pública o exercício do seu poder-dever de fiscalização.

4. DAS BANCAS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

4.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

O presente capítulo fará uma breve análise acerca da relação de autodeclaração de raça/cor com as comissões verificadoras de autodeclaração ou ainda das bancas de heteroidentificação, modalidade do sistema de cotas que auxilia na fiscalização da referida política pública. Diante disso, serão abordadas as razões de sua necessidade e os alicerces jurídicos que fundamentam e permitem a sua existência/realização. No quesito normativo da questão posta, serão demonstrados alguns pontos versados sobre a Portaria Normativa nº 4, de 6 de Abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, dispositivo que norteia os trabalhos das comissões verificadoras de autodeclaração na seara dos concursos públicos, e em outras circunstâncias, como no acesso aos cursos de graduação de universidades de todo o país.

4.2. DA PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE DE AUTODECLARAÇÃO DE RAÇA/COR

Para aderir à reserva de vagas destinadas pela Lei Federal 12.711/2012 para pessoas negras (pretas e pardas) e indígenas é necessário que haja autodeclaração por parte dos candidatos optantes por cotas raciais, com base nos quesitos de cor/raça utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O critério de autodeclaração também foi escolhido como parâmetro pela Lei Federal 12.990/14, o que, saliente-se, não impede o emprego de das comissões de verificação de autodeclaração para garantir a salvaguarda do máximo interesse público, e, portanto, a efetividade dessas legislações implementadoras de políticas públicas.

Segundo Carvalho (2020, p.48), a permissão pura e simples do critério de autodeclaração como fundamento bastante para aderência à reserva de cotas para pessoas negras, coloca o candidato negro na difícil situação de ao mesmo tempo ter “o controle exclusivo sobre sua identidade racial” e também “a difícil tarefa de realizar o controle sobre as tentativas de falsificação da sua identidade de negro por parte de candidatos brancos que com ele concorrem”.

Por exemplo, na Universidade Federal da Bahia, o fato de ter a autodeclaração de cor/raça como critério para se tornar sujeito de direito da política de cotas raciais entre 2005 e 2019, forçou discentes e docentes negros, membros do movimento estudantil e de outros movimentos em defesa das cotas raciais, a exercer contínua vigilância quanto a gestão dessa política afirmativa, realizando denúncias contínuas internamente e para entes de justiça. Diante do contexto brasileiro a mera autodeclaração é um instrumento frágil para garantir o sucesso da política de cotas raciais, arremata Carvalho (2020, p. 48-49) que “a universidade reservou vagas para negros, porém não oferece garantia de que serão negros os que efetivamente ocuparão essas vagas”.

A autodeclaração absolutizada, irrestrita e aceita sem questionamento foi a responsável, em última instância, pelas fraudes nas cotas que enfrentamos desde o início. Além disso, reflete bem a ideologia de impunidade do poder branco diante da comunidade negra brasileira. (ibidem)

A identificação de fraude às cotas pela evidência de não correspondência entre o estudante cotista e a sua autodeclaração como pessoa preta ou parda passa apreensão do fenótipo do sujeito beneficiário, havendo a necessidade de invocar parâmetros de relações raciais no Brasil que não essencialize a condição de raça, e que, tendo em vista que a discriminação antinegro no Brasil é de marca, é fundamental também que sejam delineados “técnica e metodologicamente, o estatuto socialmente objetivo e estável do fenótipo” (Carvalho, 2020, p. 51)

A Promotora de Justiça Lívia Santanna Vaz, se manifestando sobre a fragilidade da autoidentificação racial como único critério para gozo do direito à reserva de vagas por cotas raciais, afirma:

A autoatribuição não adquire verdadeiro sentido nas relações sociorraciais se completamente dissociada da heteroatribuição. É que as restrições jurídico-políticas

e sociais que se impõem em função da raça dizem mais respeito a como as pessoas são percebidas e classificadas racialmente pela sociedade do que à autoidentificação racial, isoladamente considerada. Logo, o fato de um indivíduo branco autodeclarar-se negro não fará com que, unicamente a partir da sua autodeclaração, passe a ser percebido socialmente como tal e, conseqüentemente, deixe de gozar dos privilégios que a cor da sua pele (branca) lhe outorga, numa sociedade racialmente hierarquizada (VAZ,2019, p.41)

Carvalho (2020) indica que essa perspectiva é interceptada pela dimensão relacional da raça, que sob o enfoque da influência do fenótipo nas relações sociais, não autoriza, por exemplo, que um indivíduo possa ser classificado como parte de um grupo étnico-racial apenas por acreditar que faz parte dele ou por questões afetivas que o ligam a esse grupo. A identidade racial é relacional, se define em oposição a outras identidades, no convívio social, e varia de um espaço geográfico para outro.

As comissões verificadoras de autodeclaração de candidatos cotistas por raça ou cor, sejam elas presenciais ou telepresenciais, trabalham na identificação de fenótipos negróides, ou seja, baseiam-se decisivamente na imagem dos candidatos cotistas, tendo como base a textura dos cabelos, a cor da pele, o formato do nariz, lábios. Há candidatos que tentam simular o fenótipo negróide adulterando suas próprias imagens, escurecendo suas peles em fotos, tudo para ludibriar o processo de heteroidentificação (nesse caso, telepresencial). Há também quem se utilize de bronzeamento artificial, apliques nos cabelos ou ainda raspagem dos mesmos, preenchimento labial, toda sorte de artimanha fraudulenta para levar as bancas de heteroidentificação a erro material (SOUZA, 2020; VAZ, 2019).

As práticas de fraudes nos programas de ação afirmativa por meio na modalidade de cotas raciais representam fatos notórios e incontroversos. Segundo Souza (2020, p. 4) “(...)em geral, as ‘fraudes nas cotas raciais’ acontecem quando pessoas, na maioria das vezes brancas, inscrevem-se em programas de ações afirmativas por meio de cotas raciais direcionadas para a população negra (preta ou parda) e se autodeclaram como sendo negras. Não havendo o devido gerenciamento por parte dos órgãos que administram políticas públicas dessa natureza, por óbvio, são enormes e custosos os riscos de que ocorra desvio de finalidade.

O surgimento das comissões para aferir a autodeclaração de cor ou raça nas instituições de ensino superior públicas, também instituídas no âmbito dos concursos públicos federais e estaduais, é reflexo das pressões dos movimentos negros para coibir as fraudes, de antes de justiça, como o Ministério Público, que também tem exigido que a Administração

Pública cumpra suas responsabilidades legais de fiscalização, avaliação e monitoramento das ações afirmativas para a população negra e outros grupos também beneficiados por reserva fixada de vagas no processo seletivo na graduação, como os povos indígenas, quilombolas e pessoas trans.

De acordo com Fabiana Oliveira (2018), antes da existência da Lei Federal 12.711/2012 já haviam instituições públicas de ensino que adotaram o sistema de reserva de vagas por meio desse tipo de ação afirmativa, a exemplo da Universidade de Brasília, que, diante de um cenário de denúncias de fraudes na autodeclaração de raça e cor, também foi umas das primeiras a implementar bancas de heteroidentificação.

No julgamento da ADPF nº 186, o Ministro Ricardo Lewandowski registrou o reconhecimento e validade da autodeclaração e da heteroidentificação no âmbito da gestão da administração pública da ação afirmativa em termos de cotas raciais:

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.

A constitucionalidade da reserva de vagas proporcionada pela Lei Federal 12.904/2014, instituindo cotas raciais no âmbito dos concursos públicos federais e estaduais, bem como o procedimento de heteroidentificação também foram pauta de julgamento da ADC nº 41, esse julgado também atestou a constitucionalidade de sua existência e aplicação. O trecho seguinte faz parte da fundamentação do acórdão, nessa oportunidade a votação dos ministros foi unânime e favoreceu as modalidades de ação afirmativa em comento:

Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.

Diante do princípio da supremacia interesse público³⁸, dentro lógica do sistema constitucional vigente, o Estado Democrático de Direito deve garantir aos cidadãos direitos e garantias fundamentais por intermédio de políticas públicas, que são da responsabilidade da Administração Pública, não dispensando a participação da sociedade civil. Segundo Georgina Helena Lima Nunes (2019, p. 29) “a responsabilidade procedimental na gestão das ações afirmativas, não é apenas uma reivindicação da sociedade civil ou mais especificamente dos grupos beneficiados pelas mesmas”.

As denúncias sobre fraudes às cotas raciais são frequentes em todo o país mesmo antes da edição da Lei Federal 12.711/2012. Uma pesquisa elaborada pela Prof^a Fabiana Corrêa Oliveira, em 2019, nas Universidades Federais do Recôncavo Baiano, do Mato Grosso do Sul, do Paraná, da Grande Dourados, Ouro Preto e Pelotas, versada sobre a atuação de comissões de verificação geradas por denúncias, identificou que “quase 65% (sessenta e cinco por cento) dos verificados, mediante denúncia, tiveram as autodeclarações indeferidas” (OLIVEIRA, 2019, p. 86). Isso demonstra que a existência das bancas de heteroidentificação se revela estratégica para evitar que o desvio de finalidade esvazie a política de cotas raciais.

Diga-se que as referidas bancas de heteroidentificação não se prestam ao papel de definir a identidade racial de quem quer que seja, além dessa não ser a sua finalidade enquanto modalidade de controle da política afirmativa de cotas raciais, entende-se que os trabalhos por elas elaborados buscam garantir a efetividade das legislações que reservam vagas para candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos).

Ressalte-se o que afirma Nunes:

A comissão de verificação é uma responsabilidade de gestão de ações afirmativas não pelo que se negligenciou a partir da 12711/12 e 12990/14, mas pela emergência de um outro patamar de relações sociais em que o corpo possa ser desracializado pelo fenótipo tido como desvirtuoso em relação à virtude branca. As comissões não fazem um julgamento de corpos, mas instauram um processo político de acolhimento e recepção aos corpos esquecidos, interditados e normatizados pelo racismo (NUNES, 2019, p. 29)

Com o fortalecimento das modalidades fiscalizatórias diminuem-se as possibilidades de violação ideológica das leis de cotas raciais, não permitindo que os bens da vida

³⁸ Quanto à definição do princípio da supremacia do interesse público pode se dizer que são “interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram à disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incube apenas curá-los” (MELLO, 2010, p. 69)

perseguidos com sua devida aplicação, quais sejam, a justiça distributiva, a igualdade material e a reparação histórica, se percam diante do sucesso de manobras fraudulentas que ameaçam a efetividade das cotas raciais.

4.3. A PORTARIA NORMATIVA Nº 4, DE 6 DE ABRIL DE 2018 DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE PESSOAS

As instituições que adotaram as bancas de heteroidentificação tem se orientado em linhas gerais, atualmente, pela Portaria Normativa nº 4, de 6 de Abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, que regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014³⁹. A Portaria nº 4/2018 revogou a Orientação Normativa da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (SEGRT) nº 3 de 1º de Agosto de 2016, de acordo com Dias (2019, p. 149) “tal normativa havia dado um grande passo atendendo demanda do Movimento Negro e de estudiosos das Ações Afirmativas quando positivou o critério apenas fenotípico a ser utilizado pelas comissões”

O art. 3º da Portaria nº 4/2018 reafirma uma discussão trazida linhas acima, pois determina que a autodeclaração do candidato, para efeitos jurídicos, tem presunção relativa de veracidade, ou seja, necessita de que a comissão de verificação de autodeclaração proceda aos trabalhos definidos na forma deste ato administrativo e também conforme os direcionamentos do edital que regular o caso concreto, constatado o fenótipo negróide no candidato pode-se atribuir a este o status de sujeito de direito beneficiário de cotas raciais. O §2º deste artigo destaca que havendo dúvida razoável a respeito do fenótipo do candidato, prevalece a presunção relativa de veracidade da autodeclaração. Por óbvio, os chamados casos difíceis estão relacionados prevalentemente com pessoas pardas.

³⁹ Conforme o preâmbulo da Lei Federal 12.990/14: “Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”.

O art. 6º da Portaria dispõe sobre a formação dos membros da Comissão de Verificação, determinando no §1º e incisos que deverá ser composta por cinco membros e seus suplentes, sendo cidadãos de reputação ilibada, residentes no Brasil, que tenham participado de oficina sobre temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no Estatuto da Igualdade Racial, e, com experiência na temática da promoção da igualdade racial e enfrentamento do racismo. Ainda nesse sentido, segundo Vaz (2019, p. 53-54), em se tratando de recomendações emanadas pelo Grupo de Atuação Especial de Proteção dos Direitos Humanos e Combate à Discriminação (GEDHDIS) do Ministério Público da Bahia, considerou-se também que há fatores que imprimem maior legitimidade ao trabalho das Comissões de Verificação, quais sejam, a “diversidade”, “a naturalidade” e a “participação majoritária dos movimentos sociais”.

Vaz (2019) ressalta que a observância da naturalidade dos integrantes da Comissão é um importante a ser tomado, haja vista que os processos históricos de diferentes locais e regiões inequivocamente influenciam na construção dos olhares acerca das relações sociorraciais, assim podemos concluir que a atuação de uma banca de heteroidentificação em Santa Catarina seguirá as orientações da Portaria Normativa nº4/2018, assim como uma banca de heteroidentificação em Salvador, porém a percepção de acerca do fenótipo negroide e da discriminação antinegro podem variar de um lugar para outro.

Com base nas experiências colhidas em Comissões de Verificação em um concurso do Ministério Público do Trabalho (MPT), em seleções para ingresso em universidades, e acerca de recomendações do Ministério do Planejamento, Carvalho também faz suas ponderações sobre como deve ser a composição das bancas:

No caso de verificação de candidatos negros, três membros devem ser negros (um deles pardo, preferencialmente) e um branco, necessariamente, ficando o quinto membro a decidir em cada caso. No caso de verificação de cotas para indígenas eles mesmos decidirão quem deve participar. A Comissão deve contar também com igualdade de gênero e a formação acadêmica, necessária para a maioria, não deve ser obrigatória para todos. É imprescindível também que todos os membros tenham trajetórias de participação, compromisso com as práticas de cotas e uma compreensão bem fundamentada das relações étnicas e raciais no Brasil. Além desses parâmetros de diversidade, pelo menos alguns membros da Comissão preferencialmente devem residir ou ser da região onde se realiza a verificação, para exercitar um olhar treinado na formação racial da região, e assim apreender devidamente a dimensão relacional do fenótipo do candidato, com os contrastes específicos do pardos (tais como os caboclos, entre outros). Claro que a mobilidade oferecida pelo SISU aumenta a dificuldade da verificação, pois fez ampliar a mobilidade dos candidatos às cotas em âmbito nacional, e um jovem candidato pode

ser entrevistado em uma região distante daquela onde viveu até aquele momento e sua aparência fenotípica ser afetado pela identidade relacional (CARVALHO, 2020, p. 63)

Com a formação das Comissões de Verificação, intenta-se criar um microcosmos que remonta a sociedade brasileira. Se cotidianamente pessoas negras são discriminadas, sendo submetidas a desvantagens e violências generalizadas, nessa circunstância avaliativa a identificação dos fenótipos negróides que a sociedade reconhece facilmente na hora de violentar/discriminar negativamente serão critério para discriminar positivamente, pela atribuição do direito às cotas raciais (Carvalho, 2020).

Carvalho (2020), chama atenção para o fato de que com a deslegitimação das teorias biológicas que hierarquizam raças para sustentar discursos eugenistas e com os desfechos da Segunda Guerra Mundial, nota-se que a produção científica tem se norteado por perspectivas que não confinem a raça num lugar fixo ou essencial; contudo, não é possível invocar esses argumentos e ignorar o processo histórico do Brasil que moldou por séculos a fio sentidos materiais e subjetivos acerca de relações sociorraciais, com evidente dominação do grupo racial branco sobre os demais. Por isso mesmo, Vaz (2019) afirma que “tendo em vista que a raça é uma construção social, a utilização de prova pericial ou relatórios médicos para a comprovação da condição de negro também são impertinentes”, não raro candidatos optantes por cotas raciais, quando não têm a autodeclaração confirmada pelas bancas, recorrem a laudos médicos atestando que são pessoas negras, retornando para uma perspectiva biologizante de raça.

A forma de deliberação das Comissões de Verificação, consoante do art. 12 da Portaria deve ser por maioria dos seus membros e sob a forma de parecer motivado. Vaz (2019) explica que, em se tratando de matéria apta a afetar direitos e interesses de terceiros, a decisão emanada das Comissões, um ato administrativo, deve expor-se às características do indivíduo que se candidata como cotista de fato corresponde com o fenótipo atinente às pessoas negro do local onde se está realizando a verificação. Não havendo a ratificação da autodeclaração, poderá haver a interposição de recurso administrativo, ou ainda do questionamento da decisão pelas vias judiciais.

Adilson Santos, Paula Teodoro e Lígia Ferreira (2020) demonstram um dado alarmante evidenciado pelo Observatório das Políticas de Ação Afirmativa da Região Sudeste

na Universidade Federal de Ouro Preto (OPAAS), revelou que depois da Lei Federal 12.711/12, a maioria das instituições de ensino superior até 2017 ainda mantinham a autodeclaração racial como único critério de validação para que candidatos cotistas acessassem vagas reservadas para pessoas negras. A autonomia universitária e a falta de previsão expressa da obrigatoriedade da heteroidentificação pela Lei Federal nº 12.711/12 foram argumentos que sustentaram a não implementação da heteroidentificação. Ainda conforme os autores, não se pode esquecer que o racismo institucional é um desafio diante da implementação de ações afirmativas por meio de cotas raciais, bem como das bancas de heteroidentificação. Nesse ponto é válido que se questione a razão de ser do acionamento da autonomia universitária como argumento apto a justificar a parca fiscalização de quem efetivamente ocupa as vagas reservadas para pessoas negras nas IES. Desde 2012, com o julgamento da ADPF nº 186/2012 já era fato público e notório a constitucionalidade das cotas raciais e da aplicação das bancas de heteroidentificação na sua fiscalização.

Após a Lei Federal 12.711/12, Santos et. al (2020) afirmam que a implementação de bancas de heteroidentificação nas IES ocorreram por pressão dos movimentos sociais negros e pela constância das denúncias contra pessoas brancas ocupando vagas reservadas para pessoas negras, sendo que entre 2013 e 2016 foram oferecidas 130 mil vagas para negros, negras e indígenas nesses instituições. Dados do OPAAS demonstram que “em 2017, apenas 19% das universidades adotaram as comissões, valor que subiu para 27%, em 2018, e 47% e 85%, em 2019 e 2020, respectivamente.” (ibidem, p. 81)

Dado o caráter temporário das ações afirmativas, a Lei Federal 12./711/12 produz seus efeitos até 2022, ano em que ocorrerá a sua revisão. Dada a magnitude da política afirmativa proposta por essa lei em prazo tão exíguo, depois de quase quatro séculos de escravidão declarada, forçoso reconhecer que a omissão das IES e institutos federais geram prejuízos para a política de cotas raciais, demonstrando que nos bastidores da gestão dessas políticas afirmativas a autonomia universitária é argumento capaz de justificar a não adoção de formas mais efetivas e eficazes de redução das fraudes. Nesse ponto, estamos diante do que Dias denomina de *Hermenêutica Jurídica da Branquitude*:

Costumo salientar que a *Hermenêutica Jurídica da Branquitude* é o fenômeno pelo qual, em qualquer possibilidade de interpretação, quando a matéria refere-se a questões raciais, a interpretação, na enormidade das vezes, prejudicará o avanço do combate ao racismo. HJB é a base ideológica (consciente ou inconsciente, direta ou indireta) que afeta os operadores jurídicos *latu sensu*, isto é doutrinadores, ministros,

desembargadores, juízes, promotores, defensores públicos, advogados, delegados e servidores da Administração Pública. Ao analisarem e/ou produzirem algum regramento e/ou posicionamento jurídico não raras vezes irão materializar uma das formas do Racismo Institucional (..._ Em outras palavras da para explicar da seguinte maneira: havendo possibilidade de interpretação esta interpretação será contrária aos interesses do combate ao racismo mantendo o que sociologicamente denomina-se de “privilegio branco”. Ela se esconde na tecnicidade (a tecnicidade sempre é apresentada como imparcial, sempre foi utilizada para justificar injustiças e para blindar governantes, políticos, juristas e etc) a tecnicidade esconde a subjetividade a objetividade. A Hermenêutica Jurídica da Branquitude também se debruça na ignorância e/ou falta de comprometimento em estudarem o fenômeno racial (omissão). Bebem da fonte que acredita (real ou retoricamente) na inexistência do racismo ou da vitimização de negros, faz leitura superficial do fenômeno social racismo e todos estes fatos e fatores influenciarão na metodologia interpretativa escolhida e, por conseguinte, no resultado final, seja ele um ato administrativo, um despacho, uma sentença ou acórdão (DIAS, 2019, p. 162)

Conforme Santos, Pereira e Ferreira (2019, p. 79), a “resistência institucional em adotar o sistema de cotas raciais”, a “visão distorcida sobre as bancas por parte da sociedade”, a “ausência de normativa única”, o “apoio institucional insuficiente” e a “incompreensão do judiciário” são alguns dos principais problemas listados por palestrantes do II Seminário Nacional de Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras⁴⁰, que ocorreu no período de 13 a 19 de janeiro de 2020. Além desses, listaram também “decisões judiciais em favor de candidatos e candidatas indeferidos e indeferidas nas bancas, com base em laudos dermatológicos de pigmentação, entre outras baseadas na ancestralidade” .

Sendo assim, nota-se que, no atual estágio do desenvolvimento do sistema de cotas raciais, as bancas de heteroidentificação, com previsão legal e constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, representam uma tecnologia aliada das instituições da Administração Pública para garantir o máximo de aproveitamento das cotas raciais para pessoas negras, evitando, portanto, desvios de finalidade que permitam que pessoas não beneficiárias desse tipo de política, com ou sem má fé, ocupem vagas reservadas para pessoas pretas e pardas nas universidades.

⁴⁰ O “II Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras: desafios e avaliação de aspectos políticos, administrativos e jurídicos das cotas no ensino superior” teve como objetivo refletir a heteroidentificação como mecanismo de controle social no processo de implementação das cotas para negros e negras em processos seletivos de estudantes e em concursos públicos. O evento foi promovido pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Grupo de Trabalho 21 (GT 21), da Associação Nacional de Pesquisa e PósGraduação em Educação (ANPED) e Associação Brasileira de Pesquisadores e Pesquisadores Negros e Negras (ABPN). (SANTOS ET AL, 2020, p. 69)

5. O CONTROLE INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

O presente capítulo aborda questões centrais a respeito da administração pública no tocante ao exercício da função administrativa, focalizando o papel fundamental da lei para a prática de atos administrativos, bem como para a sua correção/anulação, pela administração pública, que tem o poder-dever de fazê-lo. Em seguida será feita uma breve análise de políticas públicas como elemento concebido pela atual ordem constitucional a cargo da administração pública, demonstrando quais são as suas fases elementais. Além disso, esse capítulo tratará do Processo Administrativo Disciplinar como ferramenta da administração para investigar e sancionar indivíduos que transgridem a lei e que, eventualmente, fragilizam políticas públicas implementadas. Por último, como demonstração da aplicabilidade prática do processo administrativo disciplinar, serão apontados fatos concretos ocorridos na Universidade de Brasília (UNB), na Universidade de São Paulo (USP), e na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), especificamente em relação à fraude ao sistema de cotas raciais para pessoas negras.

5.2. SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTROLE INSTITUCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição de 1988, evidenciando a sua orientação política voltada para promoção do Bem-Estar Social, promove solo fértil para a implementação de políticas públicas, e, não menos importante, convoca a sociedade civil a patrocinar a construção dessas políticas pela participação popular, bem como o exercício do controle social. Por participação popular, Siraque (2004, p.18) informa se tratar de “ poder político, partilha de poder entre o Estado e a sociedade, essencialmente para a elaboração de normas jurídicas.”

Por ora, nos cabe a seguinte definição de Marta Maria Assumpção Rodrigues acerca das políticas públicas:

Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação) (RODRIGUES, 2010, p. 53)

O Welfare State,⁴¹ ou ainda, Estado de Bem-Estar-Social obriga o Estado a movimentar os recursos públicos disponíveis para garantir à sociedade a realização dos direitos e garantias fundamentais, dos direitos sociais sacramentados pela Constituição. Embora a construção de políticas públicas não seja necessariamente verticalizada, haja vista a necessária participação popular, é o Governo que move a administração pública no exercício de suas atribuições para materializá-las (SILVA et. al, 2017).

A materialização de políticas públicas, para além de recursos necessários para a sua execução e alcance de finalidades, é preciso antes que haja por parte do Governo as condições propícias para que se torne pauta de discussão, elaboração, implementação, uma vez que o jogo político não permite que o representante político “X” ou “Y” governe sozinho, se fazendo necessário diálogos entre representantes do Executivo, Legislativo, entre partidos políticos e coalizões.

Silva et al (2017) defende que houve intensificação do ciclo de políticas públicas no Brasil a partir de 1990, tornando-se forte parâmetro para avaliar a qualidade da legislatura dos governos. As fases envolvidas no processo das políticas públicas envolvem a formulação (conjunto de fatos e/ou ações são considerados politicamente para compor uma agenda política), a implementação (aplicação das ações planejadas de acordo com os recursos financeiros e humanos disponíveis), e o processo de avaliação (análise se os fins perseguidos foram atingidos com os meios implementados).

A avaliação das políticas públicas é imprescindível para garantir a lisura no processo de sua materialização e para verificar de que modo os recursos humanos e financeiros estão sendo empregados para o alcance das finalidades pretendidas. Importa também definir se as políticas públicas estão atingindo o público beneficiário, o que auxilia na qualificação dos processos envolvidos para o sucesso alcançado ou ainda da reestruturação de desígnios, caso falhas sejam verificadas

⁴¹ Conforme Marcelo Medeiros (2001, p.6), Welfare State ou Estado de Bem Estar Social “ é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população”

Paulo Januzzi (2005) citado por Marcos Borges (2014, p. 18) , esmiúça a fase da avaliação de políticas públicas, indica que há três momentos distintos, o início do projeto (ex-ante), durante a execução (pari-pasu), e o momento após a ação (ex-post). Importante consideração se faz no que tange a avaliação no início do projeto, dentro da administração pública envolve o momento de definição de estratégias que sejam eficazes, efetivas e eficientes, ainda segundo o autor, “no caso de avaliação ex-ante é possível antever prejuízos e readequar procedimentos, garantindo melhora no planejamento e na alocação dos recursos, podendo corrigir uma provável falha ou ineficiência” (ibidem)

O princípio da eficiência ganhou proporções constitucionais com a edição da Emenda Constitucional nº19/98, conforme Pietro (2012, p.84), esse princípio pode se apresentar de dois modos, quanto ao agente público do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados, como também se apresenta em relação a administração pública no que tange sua organização, também com o mesmo objetivo alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Noberto Bobbio (2015) citado por Júlio Aguiar e Melina Raber (2017, p. 268), acerca da eficácia e da efetividade afirmam que:

Eficácia e efetividade estão mutuamente subordinadas em um círculo, haja vista que a eficácia da norma depende da efetividade do poder, assim como a efetividade do poder depende do fato de que as normas são eficazes. A efetividade é prova da legitimidade do poder, pois indica que o poder é habitualmente aceito e obedecido

Ou seja, creio que não cabe produzir políticas públicas à revelia de planejamentos que prevejam possíveis alcances, impedimentos e desafios para o atendimento das demandas sociais, fatores que possam desarticular os fins dessas políticas, sob pena de mover a máquina pública de forma temerária, gerando prejuízos para o orçamento público, para a sociedade civil, tornando o Estado um mero declarante de direitos que não se materializam na vida do pretense público beneficiário. É o que se constatou, por exemplo, antes das comissões de verificação de autodeclaração, nas Universidades que instituíram a ação afirmativa de cotas raciais, tendo apenas a autodeclaração de raça/cor como requisito de adesão às vagas reservadas para pretos e pardos, sem definir qualquer estratégia de fiscalização hábil, eficaz e eficiente contra as fraudes.

Nesse sentido, são as considerações de Siraque:

As deficiências do sistema de controle institucional interno, certamente, vão gerar deficiência na atividade administrativa do Estado, na prestação de contas, na legalidade dos atos administrativos, na prestação dos serviços públicos, na preservação do patrimônio público e, também, no controle institucional externo e no controle social. Um sistema eficiente de controle institucional interno da atividade administrativa do Estado gera transparência dos atos da administração, eficiência administrativa, promove o profissionalismo nas relações internas à administração, garante a igualdade na prestação dos serviços públicos e combate o tráfico de influências, o clientelismo político e, portanto, contribui com a participação popular e o controle social (SIRAQUE, 2004, p. 110)

Ou seja, para que haja efetivo exercício da cidadania pela participação popular no Estado Democrático de Direito é necessário que todas as fases que se referem às políticas públicas sejam divulgadas, publicizadas, transparentes, de modo que as ações governamentais possam ser controladas interna e externamente, garantindo, na forma da lei, o direito fundamental à informação, sem o qual o controle social não pode ser exercido.

Conforme o dicionário, o vocábulo “administração”, do latim *administratio*, remete a resultados como “gerência de negócios próprios, alheios ou políticos”, “exercício”, “ação de conferir”. De acordo com Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2012), a Administração Pública decorre de noções construídas historicamente dentro da perspectiva do Estado, nesse caso, o administrador se vê adstrito ao que foi fixado na vontade da lei para satisfação do bem comum.

São os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles a respeito do tema:

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELLES, 2011, p. 65)

O art. 37 da Constituição Federal do Brasil versa sobre “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, sendo dever dos administradores o desempenho dos atos da administração na realização dos desígnios do interesse público com vistas aos “ princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, previstos no mesmo artigo, denominados princípios explícitos da administração pública.

Nem todos os princípios norteadores da administração pública estão localizados no artigo mencionado anteriormente, Vanderlei Siraque elenca alguns dos princípios implícitos da Constituição:

Além dos princípios explícitos, temos outros que estão implícitos em nossa Constituição, como o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado (poder de anular os próprios atos, autotutela), o princípio da finalidade (a prática do ato administrativo deve perseguir a finalidade determinada pela lei), o princípio da razoabilidade (os atos discricionários, além de estarem dentro dos parâmetros legais, devem ter a devida ponderação), o princípio da proporcionalidade (medir os custos e os benefícios, para a comunidade, de um ato administrativo discricionário), o princípio da responsabilidade do Estado (extraído do artigo 37, §6º da Constituição, sobre a responsabilidade objetiva do Estado pelos atos de seus agentes que causarem danos a terceiros). (SIRAQUE, 2004, p. 86)

O Estado Moderno enquanto entidade política, tal como representado no art. 2º da Constituição Federal, é dividido num sistema de freios e contrapesos entre os Poderes constituídos. O modelo tripartite de Estado é inspirado pela teoria de Montesquieu, como se verifica na nossa Carta Política, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL, 1988). As funções legislativa, executiva e judiciária são respectivamente atribuíveis aos Três Poderes, de modo que há uma função essencial correspondente à missão típica de cada um deles, bem como o exercício atípico da função de um poder realizada por outro.

Em suma, a função típica do Poder Legislativo é a elaboração de normas gerais e abstratas que inovam no ordenamento jurídico, a função típica do Poder Judiciário é o exercício da jurisdição para compor, com definitividade, conflitos que lhe foram apresentados, e por fim, a função típica do Poder Executivo envolve a gestão da máquina pública na realização dos fins do Estado, sob a observância da lei e da supremacia do interesse público.

Como não se tratam de posições estanques, extremamente rígidas, e nem poderia sê-lo, as funções típicas e atípicas de cada um dos poderes se misturam, de acordo com Bruno Miano, como se vê:

Cada uma dessas funções é exercida por um dos Poderes: assim, a legislativa, pelo Legislativo; a judiciária, pelo Judiciário, e a administrativa, pelo Executivo; podendo, ainda, haver o exercício atípico de outra função (que não a sua, típica) por determinado Poder (contratação de servidores e licitação de bens ou serviços pelo

Judiciário e pelo Executivo; expedição de atos normativos, pelo Judiciário e pelo Executivo; processamento e julgamento de determinadas autoridades, em casos de crimes de responsabilidade, pelo Legislativo). (MIANO, 2019, p.57)

Acerca do ponto que mais interessa acerca deste estudo, importa destacar consideração fundamental de Celso Antônio Bandeira de Mello no que tange a função administrativa:

Onde há função, pelo contrario, não há autonomia da vontade, nem liberdade em que se expressa, nem a autodeterminação da finalidade a ser buscada, nem a procura de interesses próprios, pessoais. Há adscrição a uma finalidade previamente estabelecida na lei, e, no caso de função publica, há submissão da vontade ao escopo pré-traçado na Constituição ou na lei e há dever de bem curar um interesse alheio, que no caso, e o interesse público; vale dizer, da coletividade como um todo, e não da entidade governamental em si mesma considerada. (MELLO, 2010, p. 44)

De acordo do Pietro (2012) função administrativa é exercida a partir dos atos da administração. No direito civil costuma-se distinguir “ato” de “fato”, o primeiro é resultado da produção humana, o segundo decorre da natureza ou ainda, pela via indireta, do homem. Interessa ao direito os atos e fatos que são abarcados pelo ordenamento jurídico, como os atos administrativos (atos materiais, atos políticos, contratos, atos normativos, atos administrativos propriamente ditos) que estão devidamente inseridos dentre os atos da administração, respondendo ao mesmo regime jurídico.

Sem intenção de esgotar os aqui os inúmeros conceitos em sede de direito administrativo, segundo os ensinamentos de Pietro (2012, p. 203), são os atos administrativos “a declaração do Estado ou de quem o represente que produz efeitos jurídicos imediatos, com a observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder judiciário”. A administração pública, portanto, se movimenta com a prática de atos administrativos, que devem estar em conformidade com a lei, pois cabe ao administrador agir dentro das conformidades determinadas pela lei.

Essa movimentação da administração pública ocorre mediante o exercício de atos que podem ser vinculados e discricionários. Vinculados são os atos cuja lei determina qual deve ser o comportamento do administrador para que seja válido e eficaz, não havendo espaço para agir de forma estranha ao que foi delineado legalmente. No tratamento dos atos discricionários a lei autoriza que a atuação administrativa tenha alguma margem de decisão, de acordo com critérios como conveniência e oportunidade (PIETRO, 2012). Vinculados ou discricionários, devem buscar a satisfação do interesse público e são passíveis de controle, pela própria administração, como consequência do princípio da autotutela administrativa, representando o controle institucional interno⁴², bem como pelo controle

⁴² Controle institucional é aquele realizado pelos órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades ou os de quem faça-lhe as vezes; ou seja, os atos jurídicos de um particular no exercício privado de funções públicas, como os dos Cartórios de Registros. O controle institucional é um controle interno ao Estado, isento de participação direta da sociedade, mas efetuado por meio de seus representantes eleitos ou das instituições públicas criadas pela Constituição para fiscalizar as atividades do Estado. É o poder do Estado controlando o

institucional externo⁴³. Sobre o princípio da autotutela administrativa, além de previsão expressa no art. 53 da Lei 9.784/99,⁴⁴ tem o seu conceito contemplado também pela paradigmática súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Consoante com Pietro (2012), podendo e devendo lançar mão do controle dos próprios atos, a administração pode anular/invalidar atos praticados em desconformidade com a lei, cujos efeitos jurídicos se estendem da data de invalidação até a data de sua emissão, o que se denomina efeito *ex-tunc*. Nesse caso, pouco importa se há ou não pedido de interessado, constatada a ilegalidade a administração pública deve agir nesse sentido, preservando a legalidade de suas condutas, por princípio, sendo necessária a observância do contraditório e da ampla defesa caso a invalidação afete direitos de terceiros.

A redação do art. 54 da Lei 9.784/99 informa que “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”, numa nítida homenagem à segurança jurídica determinada como imperativo pela Constituição, e, também, à boa-fé que deve permear as relações não apenas entre particulares, mas também destes em relação à coisa pública.

O controle dos atos administrativos estão intimamente ligados com o controle institucional necessário para a saúde das instituições da administração pública, inclusive os que afetam a execução de ações afirmativas, uma vez que de acordo com Siraque:

[...] o controle institucional interno é a alma do plano de organização da Administração Pública. Sem este controle não é possível garantir a transparência da atividade administrativa e os objetivos constitucionais da República (SIRAQUE, 2004, p.108)

próprio poder do Estado ou de quem faça as suas vezes, através dos princípios e regras prescritos pela Constituição. (Siraque, 2004, p. 108)

⁴³ Controle institucional externo é aquele realizado por órgãos estatais estranhos àqueles que foram competentes pela emissão do ato a ser controlado. Esta forma de controle é exercida, fundamentalmente, pelo Ministério Público, pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas (Siraque, 2004, p. 216)

⁴⁴ Lei que regula o processo administrativo no âmbito de administração pública federal

A necessidade de controle dos atos da administração pública é fundamentada pelo Estado Democrático de Direito, na medida em que recobra a necessidade da observância da lei e princípios atinentes ao exercício da função administrativa, não permitindo que o autoritarismo e a arbitrariedade dêem a tônica da relação da administração pública com a sociedade. Além do controle institucional interno, há também a ferramenta e o exercício cidadão do controle social.

Nesse sentido Siraque afirma que:

O controle social é o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo (SIRAQUE, 2004, p. 116)

Arremata ainda:

O controle social tem a finalidade de verificar se as decisões tomadas, no âmbito estatal, estão sendo executadas, conforme aquilo que foi decidido e se as atividades estatais estão sendo realizadas conforme os parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais. Assim, o controle social poderá existir no sentido de verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou da sua legalidade (ibidem)

Nos ensinamentos de Cunha (2012), Os direitos fundamentais de primeira dimensão estão relacionados às liberdades públicas, com o início do constitucionalismo moderno ocidental, surgiram também Declarações⁴⁵ que afirmam inviolabilidades do homem (burguês) diante do poder de dominação do Estado. Atendendo também pela denominação “liberdades negativas”, os direitos da primeira dimensão limitavam a ingerência estatal nas relações sociais e individuais. Segundo Siraque (2004, p. 43), “podemos afirmar que o controle social dos atos da Administração Pública é um direito fundamental da primeira geração que historicamente foi conquistado pela humanidade em quase todos os Estados do planeta”. Tal constatação se reitera no art. 15 da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, indicando que “a sociedade tem direito de pedir a todo o agente público a prestação de contas de sua administração”.

⁴⁵ No que tange referidas Declarações, dentre elas a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e as Declarações de Direitos dos Estados da Virgínia e da Pensilvânia de 1776 “é importante frisar que todos estes documentos tinham como conteúdo político central e, com o passar do tempo, jurídico, entre outros motivos, limitar o poder dos governantes e garantir direitos para o povo, tendo como consequência a participação popular e o controle das atividades estatais” (SIRAQUE, 2004, p. 42)

Dito isso, é possível concluir que uma gestão administrativa que exerce o seu poder-dever de controle institucional e promove as condições de existência de meios eficazes, efetivos e válidos de participação popular, dá sentido ao Estado Democrático de Direito como foi idealizado e como é disposto na atual ordem constitucional, salvaguardando assim, por exemplo, as ações afirmativas implementadas pela Administração Pública, com conseqüente melhor distribuição dos recursos humanos e financeiros necessários para a sua fiel execução.

5.3. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Não existe exercício da função administrativa sem processo administrativo⁴⁶. Até aqui já vimos que a função administrativa é o meio pelo qual a Administração Pública exerce seu ofício previsto constitucionalmente. Como consequência da publicidade que deve revestir os atos administrativos, meio a licitações, obras, certames, dentre outros movimentos, o processo administrativo figura como a materialização destes, gerando registros acerca do uso da máquina pública. Pietro (2012, p. 678) em das acepções sobre processo administrativo, alega se tratar “em sentido mais amplo” como “o conjunto de atos coordenados para a solução e de uma controvérsia no âmbito administrativo”. Essa mesma autora ressalta que processo administrativo comumente ganha a conotação de processo administrativo disciplinar (ibidem), modalidade que nos interessa aqui.

O processo administrativo disciplinar (PAD) é uma decorrência do poder disciplinar da administração pública que permite que esta possa “aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa” ou seja, não se trata apenas de um instrumento sancionatório que só é aplicável dentro da realidade do regime jurídico dos servidores públicos (PIETRO, 2012). A Lei Federal 8.112/1990 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, neste regramento se encontram as diretrizes legais aptas a conduzir a apuração e sanção de condutas dos servidores que vão de encontro à legalidade/moralidade administrativa.

⁴⁶ De acordo com Diógenes Gasparini (2005, p. 857), “o processo administrativo, em sentido prático, amplo, é o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros”

Segundo Fernando Souza, o processo administrativo responde a indispensabilidade de ter meios legítimos de controle da atividade estatal:

Relevante destacar que a Administração Pública tem o dever de executar bem os serviços colocados ao dispor da sociedade e, para tanto, a Administração deve contar com meios legais que possa organizar, controlar e corrigir as ações dos seus agentes, ocasião em que prescinde da necessidade de meios eficazes que possam garantir a regularidade e funcionamento adequado e contínuo do serviço público. (SOUZA, 2015, p. 25)

A Lei nº 9.784/99 regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, delineando no art 2º alguns dos seus princípios, dentre eles o princípio da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Como se vê, alguns desses princípios já estão previstos no rol do art. 37 da Constituição Federal, o elenco não se exaure nessas linhas, haja vista a existência de princípios implícitos.

Pietro (2012) disserta sobre alguns princípios do PAD, a começar pelo princípio da publicidade, que exige desses processos a devida abertura para os administrados, desde que não haja abuso de direito, ou que a publicidade venha a turbar o desenvolvimento do mesmo, devidamente resguardadas as hipóteses de sigilo (art. 5º, XXXIII).

A autora fala também do princípio da oficialidade, que demarca importante diferença entre o processo administrativo e o processo judicial. Neste último, existe a necessidade de provocação do Poder Judiciário, no primeiro não, haja vista que a Administração Pública tem a obrigação de resguardar o interesse público, a instauração do PAD se dá de ofício ou por provocação, havendo a liberdade da administração pública impulsionar o processo em nome de sua regular instrução, e, o poder-dever de rever decisões (ibidem).

O princípio do formalismo moderado é depreendido da redação do art. 22 da Lei. 9.784/99, informando que “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente exigir”, ou seja, o não cumprimento de formalidades que não fragilizem o núcleo essencial de garantias que devem ser observadas no curso do PAD não resulta em nulidade.

De acordo com Pietro (2012), o princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, inciso LIV da Constituição Federal) é basilar no PAD, uma vez que o desfecho do processo pode implicar sanções sobre os direitos de pessoas (físicas ou jurídicas)⁴⁷, cabendo, em suma, garantir que seja assegurada a produção de provas nos limites da lei e o direito ao conhecimento do que se está sendo acusado para exercer o direito de resposta.

O princípio de pluralidade de instâncias responde pela permissão dada a Administração Pública para rever os atos praticados nos processos, decorrência explícita do poder de autotutela, de modo que um superior hierárquico tem poderes para rever os atos praticados por aqueles que lhe são subordinados dentro da estrutura administrativa (ibidem).

Por último, destaque-se o que Pietro discorreu acerca do princípio da participação popular:

O princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, referido no Preâmbulo da Constituição de 1988, proclamado em seu artigo 1º e reafirmado no parágrafo único, com a regra de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”, além disso, decorre implicitamente de várias normas consagradoras da participação popular em diversos setores da Administração Pública, em especial na parte referente à ordem social. (PIETRO, 2012, p. 691)

Diante da breve ilustração de alguns dos princípios que norteiam o PAD e de previsões legais, como o art. 143⁴⁸ da Lei Federal nº 8.112/90, ressalta-se a responsabilidade do administrador da coisa pública com estrita observância do cumprimento das normas, uma vez que informa que “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”. Melhor dizendo, em tese não há espaço para o arbítrio, para o exercício do desejo íntimo em desconformidade com a lei, para a ação ou omissão com base em ideologias que não dialogam com o Estado Democrático de Direito.

⁴⁷

⁴⁸ Lei. 8.112/90, Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa. Segundo Souza (20xx), essa autoridade a quem cabe a incumbência da apuração da irregularidade deve ser a que é indicada no estatuto do órgão ou deve ser indicada pela autoridade máxima da instituição).

A norma anteriormente destacada intenta resguardar o máximo interesse público, os bens públicos caros à sociedade, sendo que a postura omissa de uma autoridade administrativa pública que se esquivava da obrigação de apurar irregularidades tem consequências que inevitavelmente atingem o coletivo, mas que também podem se amoldar na condição de improbidade administrativa ou ainda de prevaricação, fatos a serem observados conforme os casos concretos.

Fernando Souza (2015) afirma que assim como nos processos judiciais, sublinhe-se que para a instauração do PAD é necessário que seja feito um juízo de admissibilidade criterioso a fim de verificar se existe de fato objeto para a instauração, sendo empregados juízos de oportunidade e conveniência para realizar essa aferição. De acordo com o art. 133 da Lei Federal nº 8.112/90 o Processo Administrativo Disciplinar se desenvolve em quatro fases: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento. A sua realização prescinde da formação de comissões disciplinares.

Pietro (2012) ensina que, de ofício ou por provocação, a instauração ocorre a partir do despacho da autoridade competente, mediante Portaria, que deve conter informações resumidas dos fatos e os dispositivos legais supostamente infringidos, contudo, em caso de insuficiência de informações o procedimento é determinar a instauração de sindicância. Fernando Souza (2015, p. 34), afirma que a fase mais importante do PAD é a instauração, pois que “é nesta fase que são produzidas todas as provas necessárias e indispensáveis à elucidação do fato à apuração, devendo sempre ser observado a garantia do exercício do Direito de Defesa do investigado”. Na fase da defesa, por meio do exercício da ampla defesa e do contraditório, o servidor deve ter a liberdade de produzir provas e levantar os argumentos aptos a cancelar a sua inocência, que, até deliberação ulterior, é presumida por princípio. Um PAD sem a devida observância dessa fase pode recair em ilegalidade com o poder de tornar nulo o processo (ibidem).

Conforme Pietro (2012), com a conclusão da fase da defesa, a comissão apresenta um relatório que tem conteúdo opinativo sobre os fatos e provas da instrução processual, sem vincular a autoridade designada para julgar o PAD. Nesse documento ficará explicitado se o servidor sofrerá penalidades na forma da lei ou se está confirmada a sua inocência quanto aos

fatos apresentados, tudo com necessária motivação e fundamento nas provas carreadas nos autos

Na fase final, o julgamento, a autoridade administrativa poderá acatar o que foi sugerido no relatório ou rechaçar as constatações nele registradas, sendo imprescindível avaliar se o PAD se desenvolveu dentro dos limites da legalidade, se há necessidade de novas diligências ou novas provas. O acolhimento parcial ou total do relatório da comissão julgadora está no âmbito da discricionariedade da autoridade administrativa julgadora. (PIETRO, 2012; SOUZA, 2015). Em caso de irresignação do servidor com a decisão tomada, as disposições concernentes aos recursos cabíveis se encontram no capítulo XV da Lei 9.784/99.

Com vistas ao atendimento dos princípios da eficiência e da economicidade, quando a Administração Pública constatar que não há elementos suficientes para a instauração do PAD, poderá lançar mão da sindicância administrativa⁴⁹, Sebastião Lessa (2006) citado por Fernando Souza (2015, p. 44) define essa ferramenta:

O que caracteriza esta espécie de PAD é a falta de elementos que possam garantir a eficaz apuração com a imputação de pena ao acusado, pois segundo o autor, nem sempre a notícia da irregularidade se apresenta acompanhada de uma exposição circunstanciada do fato ilícito, a qualificação do servidor acusado, a classificação da transgressão e o rol de testemunhas. Então, deve a Administração promover uma apuração sumária do fato, buscando fornecer os elementos básicos para a instauração do processo administrativo disciplinar.

Em consonância com Pietro (2012), no caso do fato apurado ser também um possível ilícito penal é necessário que as autoridades policiais sejam informadas para que procedam seus expedientes próprios da persecução penal.

5.4. BREVES CONSIDERAÇÕES CASOS DA UFMG, USP E UNB

Podemos utilizar como exemplo do que foi dito até aqui a referência da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que desligou 22 graduandos após a conclusão de todas as

⁴⁹ Conforme Portaria CGU nº. 335/2006, essa é a definição empregada pela lei para a sindicância administrativa: sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso II, artigo 4.º)

fases de processos disciplinares instaurados com o fim de apurar a ocorrência de fraudes contra o programa de ações afirmativas na modalidade de cotas raciais.

Segundo informações constantes no site⁵⁰ desta Universidade, uma comissão de sindicância foi instituída para analisar 61 denúncias, das quais 17 não seguiram para o PAD, em virtude da falta de elementos para tal fim. Os trabalhos da sindicância foram iniciados em 2017, geraram a instauração de processos administrativos disciplinares para cada um dos discentes sob investigação, garantido o sigilo, o contraditório e a ampla defesa, e finalizaram em 2021, com 22 matrículas canceladas, haja vista a identificação de fraude às cotas. A UFMG só adotou as comissões verificadoras de autodeclaração em 2019.

Foi em 2017 que também se iniciou uma sindicância investigativa na Universidade de Brasília (UNB), nesse caso mais de 100 alunos foram investigados, inicialmente 73 dessas sindicâncias foram arquivadas por não terem os elementos necessários para a instauração do PAD. Dos processos administrativos disciplinares que seguiram, com a observância das garantias constitucionais, 15 resultaram na expulsão de estudantes que se autodeclararam cotistas negros, porém, não correspondiam ao fenótipo dos reais sujeitos de direitos das vagas reservadas para a população preta e parda. Nessa mesma oportunidade houve até mesmo a cassação do diploma de duas pessoas que se formaram no curso de Direito, e também o cancelamento de créditos de oito ex-alunos. Imagens de possíveis fraudadores do programa de cotas raciais foram divulgadas nas redes sociais no início de junho de 2020, em nota a UNB se manifestou alegando que tinha ciência dos fatos, mas que só poderia averiguar denúncias encaminhadas para ouvidoria da instituição⁵¹. Todas essas informações foram colhidas no Estado de Minas de notícias⁵².

Em 2020, a Universidade de São Paulo (USP), que só adotou ações afirmativas compensatórias e reparatórias para pessoas negras em 2017, expulsou pela primeira vez um

⁵⁰ Disponível em: UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG decide pelo desligamento de 22 estudantes que fraudaram sistema de cotas (2021)

⁵¹ Interessa que os órgãos públicos estimulem os utentes a utilizar os meios de controle social disponíveis, como as ouvidorias, mas não me parece acertado afirmar que a UNB tomou conhecimento de denúncias anônimas de supostas fraudes por meio das redes sociais, e por isso, em virtude do local onde as informações foram divulgadas, não seria possível investigar. A nota da Universidade é evasiva, contraria o Princípio da Oficialidade, e, ao meu ver, contraria o art. 143 da Lei Federal nº 8.112/90

⁵² Disponível em : https://www.em.com.br/app/noticia/educacao/2020/07/14/internas_educacao,1166829/universidade-expulsa-15-e-estudantes-por-fraude-em-cotas-raciais.shtml (2020)

estudante autodeclarado negro, mas sem qualquer identificação com o fenótipo negróide apto a habilitá-lo a fazer jus a vaga que ocupava. A imagem do estudante veio à tona junto com as notícias que reportaram o fato. Na sindicância e no PAD instaurados ficou confirmada a fraude contra as cotas raciais e sociais. As informações são do Portal Geledés⁵³.

Nas matérias jornalísticas que veicularam as informações acima, e como tem sido comum ao longo dos anos de execução de ações afirmativas na modalidade de cotas raciais, verifica-se que as sindicâncias e PADS só ocorrem por pressões dos movimentos sociais negros em conjunto com o movimento estudantil, podemos citar como exemplo a atuação do Coletivo Lélia Gonzalez de Negras e Negros do Instituto de Relações Internacionais da USP, no caso da primeira expulsão desta universidade.

As decisões provenientes dos processos administrativos disciplinares não fazem coisa julgada, são passíveis de questionamento perante o Poder Judiciário, o qual cabe avaliar a legalidade da decisão, havendo a possibilidade da manutenção da deliberação administrativa nos seus próprios termos, ou da sua desconstituição. Inclusive, esse é um ponto de tensão que merece destaque, pois, por mais que a orientação normativa atual seja da autodeclaração com posterior confirmação ou rejeição da autodeclaração com base no fenótipo, há histórico de decisões judiciais que revertem decisões denegatórias das comissões de verificação com base em laudos dermatológicos e até mesmo em supostas ascendências negras (Dias, 2019). Esse tipo de decisão ignora as prescrições que devem ser consideradas para a correta aplicação da política afirmativa de cotas raciais, ignoram até mesmo as deliberações da ADPF nº 186 e da ADC nº 41.

Podemos concluir assim, que a administração está adstrita aos princípios constitucionais, aos princípios da administração pública e aos comandos da lei, ainda que dentro da discricionariedade, pelos juízos de oportunidade e conveniência. Os juízos pautados fora dessa concepção são arbitrários, podendo e devendo ser corrigidos pela própria administração, como consequência do princípio de autotutela da administração pública, ou, ainda, se for o caso, se tornarem objeto de controle do poder judiciário, em se tratando da prática de atos ilegais.

6. O RACISMO E O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

⁵³ Disponível em: [USP expulsa aluno pela 1ª vez por fraude no sistema de cotas raciais - Geledés \(geledes.org.br\)](http://geledes.org.br) (2020)

6.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

O presente capítulo tratará sobre breves considerações a respeito do racismo, nas suas definições possíveis, e em desdobramentos, como, por exemplo, o racismo nas concepções individual, estrutural, e sobretudo do racismo institucional. Na senda do racismo institucional, serão feitas considerações de sua relação com as decisões e omissões da UFBA, enquanto autarquia federal, portanto, parte da Administração Pública, subordinada às suas leis e princípios, na gestão da política de cotas raciais para pessoas negras, sobretudo no período de 2005 a 2019. Neste capítulo também serão exibidos os resultados dos questionários aplicados para a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas, para a Reitoria da UFBA, para a Procuradoria Federal da UFBA, e para um representante do Comitê Antifraudes da UFBA.

6.2. CONCEPÇÕES DO RACISMO

Para que as políticas públicas possam atingir os fins propostos conforme os benefícios que podem trazer para a sociedade, aqui, principalmente, em se tratando de políticas focais, além das fases elencadas linhas acima, se faz necessário averiguar como os controles institucional e social influem na garantia da materialização de direitos para além dos textos das leis. Por trás da possibilidade desse controle há gestores da coisa pública (governadores, prefeitos, reitores, etc.), membros da sociedade civil em geral, e entes de justiça, num cenário em que a neutralidade política assume o lugar de ideologia, no sentido delineado por Chauí, assim como ocorre com a (mitológica) democracia racial.

Tomo a liberdade de afirmar que diante da hegemonia do grupo racial branco nas instâncias sociais de poder, nas esferas pública e privada, é imprescindível alertar sempre que a manifestação do racismo não se dá apenas pela ação ou omissão notória que evidencia diante da percepção geral a discriminação com base na raça, como ocorre, por exemplo, “por engano” quando um homem negro é executado com 80 tiros numa via pública do Rio de Janeiro pelo Exército Brasileiro⁵⁴, em 2019, conforme notícia divulgada amplamente pela

⁵⁴ O fato é real, trata-se do assassinato do músico carioca Evaldo dos Santos Rosa. Disponível em: [Os oitenta tiros do exército que mataram um pai de família negro: CDHM pede ao governo do Rio de Janeiro os fundamentos jurídicos da ação — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/pt-br/comunicacao/comunicacao-14773)

imprensa, ou, mais rotineiramente, quando uma pessoa negra é perseguida e humilhada dentro de algum estabelecimento comercial sob a frequente suspeita de furto.

Almeida nos apresenta uma definição possível para racismo:

[...]o racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos a depender do grupo racial ao qual pertençam (ALMEIDA, 2019, p, 32)

O referido autor ainda difere as categorias preconceito racial e discriminação racial. Segundo Almeida (2019, p. 32), preconceito racial seria “o juízo baseado em estereótipos acerca de indivíduos que pertençam a um determinado grupo racializado, e que pode ou não resultar em práticas discriminatórias”. Por outro lado, o autor afirma a discriminação racial como sendo “a atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente identificados” (ibidem).

Almeida (2019) ainda reparte o racismo em algumas concepções que ajudam a compreender a sua amplitude, enquanto fenômeno complexo que é, assim discorre sobre o racismo sob as perspectivas individual, institucional e estrutural.

O racismo em sua concepção individual, que, conforme o autor, é associado a uma “patologia ou anormalidade”, essa concepção tende a chamar a discussão do racismo para imperativos éticos e jurídicos, como se o racismo pudesse ser solucionado apenas por meio de processos educacionais e/ou sancionatórios. Para Almeida (2019), essa concepção tende a pulverizar a questão do racismo, atribuindo ao indivíduo ou determinados grupos a responsabilidade da sua existência, sem considerar os efeitos concretos que lhe dizem respeito diante da sociedade.

Sobre a concepção de racismo institucional, afirma Almeida:

[...] a principal tese dos que afirmam a existência do racismo institucional é que os conflitos raciais também são parte das instituições. Assim, a desigualdade racial é uma característica da sociedade não apenas por causa da ação isolada de grupos de indivíduos racistas, mas fundamentalmente porque as instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismo institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos (ALMEIDA, 2019, p. 40)

O autor ainda complementa:

O domínio de homens brancos em instituições públicas - o legislativo, o judiciário, o ministério público, reitorias de universidade etc. - instituições privadas - por exemplo, diretoria de empresas - depende, em primeiro lugar, da existência de regras e padrões que direta ou indiretamente dificultem a ascensão de negros e/ou mulheres, e, em segundo lugar, da inexistência de espaços em que se discuta a desigualdade racial e gênero, naturalizando, assim, o domínio do grupo formado por homens brancos (ALMEIDA, 2019. p. 41)

Por último, Almeida (2019) delinea a concepção de racismo estrutural, nesse ponto, afirma que as relações sociais, políticas, econômicas, ou seja, que as relações fundamentais produzidas pela sociedade foram fundadas com base no racismo, sendo a sociedade racista, sublinhe-se, sem apelar para uma característica inata e sim para a construção histórica, conseqüentemente, as instituições acabam por reproduzir o racismo pela conservação dos privilégios do grupo racial hegemônico.

Uma pesquisa de opinião realizada pela Folha de São Paulo em 1995 sobre a existência do racismo no Brasil gerou um dado interessante a ser analisado. 80% dos participantes alegaram que o racismo é uma realidade no Brasil, no entanto, esses mesmos participantes, em sua maioria, responderam que nunca discriminação ninguém em virtude da cor/raça. Numa entrevista, Kabengele Munanga se utiliza também desses dados para evidenciar um traço muito particular da discriminação antinegro no Brasil, aparentemente aqui há um racismo sem racistas, por isso mesmo aqui o racismo é um crime perfeito⁵⁵.

Quando a atriz norte-americana teve o acesso barrado numa rede de hotelaria brasileira, apesar do Brasil não ter as Leis Jim Crow, como nos EUA, restou descredibilizada o conto de fadas da democracia racial, após séculos de escravidão e de nenhuma medida institucional reparatória/compensatória para pessoas negras na pseudo pós-abolição, ficou patente que o que o país tinha a oferecer ao povo preto era exclusão, discriminação, e extermínio, fosse pela letalidade da polícia em nome de uma pretensa ordem social, fosse pela omissão que confinava e ainda confina a maior parte da população negra em situações de falta de acesso ou acesso precário a direitos sociais fundamentais para a dignidade humana.

A Lei Afonso Arinos (BRASIL, 1951) foi uma resposta tímida ao episódio vivenciado pela bailarina estadunidense Katherine Dunham, a discriminação antinegro seria a razão que

⁵⁵ [Nosso racismo é um crime perfeito - Entrevista com Kabengele Munanga - Fundação Perseu Abramo \(fpabramo.org.br\)](http://fpabramo.org.br)

fundamentou a sua existência, no entanto, o momento político da sociedade brasileira não reconhecia no racismo como algo grave o suficiente a ponto de ser considerado crime, de modo que a referida legislação se prestava a criar mais uma contravenção penal apenas, ou seja, com suposto menor potencial lesivo para a sociedade. Marcos Maio e Mônica Grin (2013) afirmam que parte do movimento social negro apontou que essa lei não inovou em nada que o Manifesto da Convenção Nacional do Negro em 1945 já não tivesse previsto, inclusive, no referido Manifesto o racismo deveria ser considerado crime de lesa-pátria, não contravenção penal. Segundo César (2003, p. 212-213) citado por Tanya Hernandez (2017, p. 111), “apenas nove réus foram condenados nos primeiros 46 anos que se seguiram à aprovação da lei em 1951”.

A Lei 7.716, de 5 de Janeiro de 1989, por sua vez, define os crimes resultantes dos preconceitos de raça e de cor. No corpo desta lei são descritas diversas condutas típicas que caracterizam o crime de racismo, dentre elas o impedimento de acesso de pessoas negras a restaurantes, bares, confeitarias, ou locais semelhantes abertos ao público (art. 8º), impedir o uso de transportes públicos (art. 12), impedir pessoas negras de casar, ou conviver social e familiarmente com outras pessoas (art. 14), dentre outros.

Por ocasião da Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997, e posteriormente alterado pela Lei nº 10.741, de 01º de outubro de 2003, temos no ordenamento pátrio do Código Penal o tipo penal da injúria racial (art. 140, CP)⁵⁶. Esse tipo penal intenta proteger a honra subjetiva, a dignidade daquele que é exposto ao sofrimento em virtude de ter sofrido discriminação racial por alguém que teve a intenção de fazê-lo. Em suma, sem maiores aprofundamentos, a diferença entre o crime de racismo e a injúria racial é que o primeiro tutela situação na qual o autor atinge uma coletividade de pessoas por razão da raça, o segundo tutela situações nas quais o autor do crime atinge uma pessoa determinada.

Ocorre que, de acordo Marcelo Paixão (2011), uma pesquisa realizada pelo Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (Laeser) da

⁵⁶ Art. 140 - Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa. § 1º - O juiz pode deixar de aplicar a pena: I - quando o ofendido, de forma reprovável, provocou diretamente a injúria; II - no caso de retorsão imediata, que consista em outra injúria. § 2º - Se a injúria consiste em violência ou vias de fato, que, por sua natureza ou pelo meio empregado, se considerem aviltantes: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa, além da pena correspondente à violência. § 3º Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência: (Redação dada pela Lei nº 10.741, de 2003) Pena - reclusão de um a três anos e multa. (Incluído pela Lei nº 9.459, de 1997)

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), parte da segunda edição do Relatório de Desigualdades Raciais, publicado em 2011, demonstrou que 70% das ações por crime de racismo ou injúria racial inocentam os réus. Os dados foram colhidos entre 2007 e 2008 nos Tribunais de Justiça Estaduais. Isso acontece num país que tem 54% da população negra, onde se nega o racismo no cotidiano e nas instituições políticas do país, e onde a maioria do Judiciário é composto, em sua maioria (62%), por homens brancos, católicos, casados, e com filhos, conforme pesquisa do Conselho Nacional de Justiça em 2018⁵⁷.

Por falar no Poder Judiciário, convém também destacar que o Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo⁵⁸; a maior parte dessa população carcerária é negra, é o que diz o “Mapa do Encarceramento - os jovens do Brasil” (BRASIL, 2015), pessoas negras são também os que mais morrem pela letalidade policial no país, conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, organizado pelo Fórum Negro de Segurança Pública (2020); com as novas tecnologias de reconhecimento facial 83% das pessoas presas injustamente por reconhecimento “equivocado” são negras, os dados são oriundos do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais⁵⁹.

Os dados acima elencados, longe de representar a situação dramática da discriminação antinegro no Brasil, devem ser comparados com os dados elencados no capítulo que trato sobre ações afirmativas, bom que se recorde que nele trouxe alguns exemplos de como os indicadores sociais demarcam a falta de acesso ou ainda o acesso precário de pessoas negras aos direitos sociais mais básicos, como saúde, educação, saneamento básico, emprego, moradia, etc.

Antes de adentrar na questão das ações afirmativas na modalidade de cotas raciais, ou ainda das subcotas raciais, como bem destacou Santos e Freitas (2019), cabe lembrar que esses fatos e dados fazem parte de um Brasil que nega a si mesmo sempre que ignora as bases sobre as quais construiu não apenas o seu desenvolvimento econômico, mas também os construtos sociais, subjetivos, estigmatizantes contra pessoas negras, que seriam/são

⁵⁷Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-perfil-sociodemografico.pdf>

⁵⁸ Com 812 mil pessoas presas, o Brasil mantém a terceira maior população carcerária do mundo. Disponível em:

<https://ponte.org/com-812-mil-pessoas-presas-brasil-mantem-a-terceira-maior-populacao-carceraria-do-mundo/>

⁵⁹ Relatórios indicam prisões injustas após reconhecimento fotográfico. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/02/21/exclusivo-83percent-dos-presos-injustamente-por-reconhecimento-fotografico-no-brasil-sao-negros.ghtml>

repassados de geração em geração, dando a tônica de quem são os “senhores” e quem são os “escravos”, numa sociedade que protege privilégios históricos sob o manto da democracia racial e da miscigenação, decorrente do incontestável estupro colonial.

O racismo opera também num lugar de aparente silêncio, que, no entanto, aciona formas mais elaboradas de praticar violências, como quando determinada população majoritariamente negra e pobre de determinada região se vê em eminente risco de morte em virtude de deslizamentos de terra e alagamentos em época de chuva, de modo a parecer se tratar de mera consequência de fatos naturais ou ainda de responsabilidade exclusiva dessa população pela ocupação do local, quando não raro se esconde por trás da situação posta, o abandono estatal que só ocorre por se tratar dessa determinada região habitada por aquela população específica.

As situações acima destacadas dialogam com uma leitura do racismo com base na realidade norte-americana. Segundo Carmichael e Hamilton (1992) citados por Tiago Santos (2012, p.86) o racismo pode ser *overt*, quando “as ações flagrantes praticadas por indivíduos podem causar danos físicos, mortes (...) pode ser registrado pelas câmeras da televisão, pois se trata de uma ação visível”, ou *covert*, informando uma prática racista “menos evidente, mais sutil, menos identificável em termos de ações específicas praticadas por indivíduos”.

Esta última modalidade destacada, ao contrário do que possa parecer, não é menos lesiva, violenta ou mortal para a população negra. Ainda na senda deste autor, o termo racismo institucional⁶⁰ aparece pela primeira vez nas Ciências Sociais por definição de Carmichael e Hamilton, representando “o atributo/qualidade de decisões e políticas, que levam em consideração a raça, com o objetivo de subordinar um grupo racial e manter o controle sobre este grupo” (ibidem, p. 85).

Nesse ponto, sublinho que as conclusões de Carmichael e Hamilton têm paralelo com o que Almeida (2019) descreveu como discriminação racial direta, que é marcada pelo repúdio ostensivo a indivíduos e/ou grupos raciais, ou a discriminação racial indireta, marcada por

⁶⁰ Conforme Jussara Wernerck (2013, p.16), o racismo institucional trata-se de “um modo de subordinar o direito e democracia às necessidades do racismo, fazendo com que os primeiros inexistam ou existam de forma precária, diante de barreiras interpostas na vivência dos grupos e indivíduos aprisionados pelos esquemas de subordinação deste último”.

uma suposta falta de intencionalidade, que termina por neutralizar as relações raciais existentes, mesmo diante dos seus desequilíbrios mais evidentes. Esse autor pontua ainda que as discriminações raciais direta e indireta terminam por culminar em estratificação social que tende a se perpetuar de geração a geração.

O Estado brasileiro enquanto instituição, representado também pela Administração Pública, não raro evidencia pelos indicadores sociais que a população negra do país (sobre)vive como verdadeiros cidadãos de segunda classe, pela falta de acesso ou ainda pelo acesso restrito aos direitos sociais básicos, Tiago Santos (2012, p. 87) citando Carmichael e Hamilton (1992), afirma situação que pode ser usada aqui de forma analógica, pois que os autores consideravam que os cidadãos estadunidenses negros não tinham de fato os direitos de um cidadão de verdade, pois ocupavam ainda o lugar de colonizado, ou seja, o racismo institucional é também um desdobramento do colonialismo⁶¹.

De acordo com Werneck (2013), sob essa perspectiva, no que tange as ações afirmativas por cotas raciais, é fundamental ir além dos discursos formais que partem dos personagens envolvidos na produção das políticas públicas, bem como daqueles responsáveis por sua gestão/fiscalização. O mecanismo da exclusão não é o único *modus operandi* do racismo, sendo as ações afirmativas políticas de inclusão, urge que se realizem no máximo do seu potencial para os legítimos destinatários, se a política não atinge a sua finalidade ou só atinge formalmente nas estatísticas (caso no qual o gozo do benefício se dá por indivíduos que não são os legítimos sujeitos de direitos dessas políticas), estamos diante de falha institucional associada ao racismo. A autora ainda salienta:

Dizendo de outro modo, o racismo institucional é um modo de subordinar o direito e a democracia às necessidades do racismo, fazendo com que os primeiros inexistam ou existam de forma precária, diante de barreiras interpostas na vivência dos grupos

⁶¹ Tiago Vinicius Santos em sua dissertação cita um trecho do texto “O mal”, de autoria de Luiz Gama, nele resta evidente o descontentamento de Gama com a falácia da proibição do tráfico internacional de pessoas escravizadas em virtude do pacto de Portugal com a Inglaterra em 1810 e da lei promulgada pelo regente Feijó em 7 de novembro de 1831, esta última, em tese, tornava livre qualquer africana que desembarcasse no Brasil. Não vendo cumprimento de nenhuma dessas duas medidas, Gama assim se manifestou: [...] não estava só na insuficiência das medidas legislativas, senão principalmente na máxima corrupção administrativa e judiciária que lavrava no país. Ministros da Coroa, conselheiros de estado, senadores, deputados, desembargadores, juizes de todas as categorias, autoridades policiais, militares, agentes, professores de institutos científicos, eram associados, auxiliares ou compradores de africanos livres. Os carregamentos eram desembarcados publicamente, em pontos escolhidos das costas do Brasil, diante das fortalezas, à vista da polícia, sem recato nem mistério. Eram os africanos, sem embaraço algum, levados pelas estradas, vendidos nas povoações, nas fazendas, e batizados como escravos pelos reverendos, pelos escrupulosos párocos! LUIZ GAMA (1944) citado por TIAGO SANTOS (2012).

e indivíduos aprisionados pelos esquemas de subordinação deste último. (WERNECK, 2013, p. 18)

Não basta que o Estado Democrático de Direito legitime constitucionalmente políticas públicas e mobilize a sua produção formal. Em se tratando de políticas reparatórias e compensatórias para população negra é imprescindível atentar para as interpretações hermenêutica emprestadas para a avaliação, acompanhamento e fiscalização das respectivas políticas, pois quando não são inviabilizadas pela disputas políticas, podem ser boicotadas quando passam a existir, até mesmo com argumentos que apelam para a tecnicidade (ex: a universidade que sabe da existência de fraude contra o programa de cotas raciais, mas não se mobiliza efetivamente para averiguar denúncias, nem implementa meios legítimos que possam evitar a sua continuidade).

6.3. HERMENÊUTICA JURÍDICA DA BRANQUITUDE: A TEORIA DO FATO CONSUMADO

Vamos imaginar que, descontente com o parecer da comissão de autodeclaração de raça/cor, um candidato optante por cotas raciais para vaga de pessoa negra, recorre administrativamente na forma da lei, e, mesmo assim, não tem o seu fenótipo é reconhecido dentro da sistemática da reserva de vagas, ausentes as características físicas negróides que sujeitariam este candidato à discriminação antinegro e que, conseqüentemente, o elegeria para ocupar uma vaga das cotas para pessoas negras. Irresignado com com a decisões administrativas que não convalidaram a sua autodeclaração racial, o candidato optante por cotas raciais impetra mandado de segurança ou ajuíza uma ação ordinária, com pedido tutela provisória de urgência de natureza antecipada em caráter liminar, pleiteando que a sua matrícula seja efetivada, ressalta-se, em desfavor do quanto estabelecido pelo parecer da comissão de verificação.

Inicialmente, Rebeca Santana (2015), debruçada sobre esse tema, em suma, não acredita que o manejo do mandado de segurança seja a via adequada para encaminhar o pleito da matrícula em casos como o narrado no parágrafo anterior, posição referendada neste trabalho, uma vez que, conforme o inciso LXIX, do art. 5º da Constituição Federal, o mandado de segurança é uma ação constitucional apto a proteger direito líquido e certo, não amparado em habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso

de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício das atribuições do poder público. Citando Hely Lopes Meirelles (2006, p. 37), Rebeca Santana (2015) arremata que líquido e certo é “o direito comprovado de plano”, o direito “que deve estar expresso em norma legal” e ainda que responda aos requisitos de “extensão certa, extensão delimitada e exercício dependente de situações e fatos determinados”, ou seja, o que pode ser provado documentalmente, sem necessidade de instrução probatória. Inclusive, Cunha (2012) destaca que o procedimento para o processamento do mandado de segurança é o rito sumário, marcado pela celeridade.

Para Santana (2015), situações como a exemplificada linhas acima não podem ou não deveriam se encaixar no requisito de direito líquido e certo estabelecido pela constituição para impetrar mandado de segurança, pois se o candidato optante de cotas raciais pleiteia que a sua matrícula seja efetuada, mesmo que tenha sido constatado que ele não corresponde a um dos requisitos para ocupar a vaga, no caso discutido, pela ausência de fenótipo negróide, há o que se discutir em termos de produção de prova, o que fere os requisitos de liquidez e certeza indispensáveis para o curso do mandado de segurança. A via adequada, portanto, ainda conforme a autora, seria por meio de uma ação ordinária.

Seja via mandado de segurança ou por ação ordinária, nesses casos é habitual e esperado que os candidatos optantes por cotas raciais pleiteiem tutela provisória de urgência de natureza antecipada em caráter liminar. Por decisão liminar, se trata de decisão proferida pelo órgão julgador logo no início do processo. Para Daniel Neves, o que se pretende com esse tipo de pedido (de tutela provisória de urgência de natureza antecipada) é “a antecipação dos efeitos práticos que seriam gerados com a concessão definitiva da tutela pretendida pelo autor e não da tutela jurisdicional em si”, para isso quem pleiteia esse tipo de tutela, em consonância com o art.300 do Código Processual Civil, deve demonstrar a probabilidade do direito (*fumus bonis iuris*), que é a constatação do indício de que o direito pleiteado existe, e o perigo de dano/risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), requisito que se refere à grave, impossível ou difícil reparação de dano a direito que está sob risco pelas razões apresentadas no caso concreto. A tutela provisória de urgência de natureza antecipada pode ser revogada a qualquer tempo, inclusive em decorrência da sentença definitiva que não reconheça o direito atribuído provisoriamente ao pleiteante por meio da tutela provisória.

Fundamental sublinhar aqui, que em decorrência expressa do art. 300, §3º, a tutela provisória de urgência de natureza antecipada não deve ser concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, o Código de Processo Civil de 1973 também tinha disposição idêntica no art. 270, §2º.

Dito isso, passo agora a fazer uma breve análise de conflitos envolvendo o sistema de cotas raciais e a Teoria do Fato consumado. A referida teoria, segundo Rebeca Santana (2015) pode assim ser definida:

[...] é uma construção jurisprudencial que justifica a manutenção de uma situação de fato constituída pelo deferimento de uma tutela de urgência, ainda que o provimento final pudesse ser desfavorável, por ocasião do extenso lapso temporal entre o deferimento liminar e a decisão final, que ensejou a consolidação dessa situação de fato de tal forma que sua desconstituição geraria prejuízos muito maiores que sua manutenção.

De acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a jurisprudência consta como uma fonte de direito brasileiro, inclusive, por definição de jurisprudência, explica Elaine Silva (2017, p. 1) :

Jurisprudência é o resultado de um conjunto de decisões judiciais, aplicações e interpretações das leis, no mesmo sentido, sobre uma matéria proferida pelos tribunais. É formada por precedentes, vinculantes e persuasivos, desde que venham sendo utilizados como razões do decidir em outros processos, e de meras decisões.

Sem a intenção de abordar pormenores das escolas jurídicas adotadas pelo direito brasileiro, é importante mencionar aqui que segundo Elpídio Donizetti (2015), o Brasil em suma, tem a lei como fonte primária de direito, por influência da Escola da Civil Law, a partir da qual o papel do juiz seria interpretar e aplicar a leis (*lato sensu*), contudo afirma também que o sistema jurídico brasileiro tem influência do sistema do *common law*, no qual a lei não tem protagonismo, uma vez que os magistrados e tribunais aplicam o direito costumeiro, sendo que, a decisão consolidada pode servir de base para o julgamento para casos futuros.

Ainda conforme Donizetti (2015), no Brasil costuma-se associar segurança jurídica ao sistema *civil law*, todavia, rechaça essa posição, por considerar que a lei pode ser interpretada de acordo com a percepção moral/ideológica do magistrado, ferindo de morte a neutralidade e imparcialidade que cabem ao órgão julgador, dessa forma confiar na mera interpretação e aplicação da lei não garantiria a proteção do Estado Democrático de Direito. O autor afirma ainda que o Código de Processo Civil de 2015 privilegia o sistema de precedentes judiciais,

desse sistema deriva a missão de “oferecer soluções idênticas para casos idênticos e decisões semelhantes para demandas que possuam o mesmo fundamento jurídico, evitando, assim, a utilização excessiva de recursos e o aumento na quantidade de demandas” (ibidem, p. 6).

A partir de pesquisa no site do Superior Tribunal de Justiça (STJ) com os termos “teoria do fato consumado” e “cotas”, podemos encontrar diversos acórdãos referente a como essa teoria tem sido empregada no que concerne ao sistema de cotas, no geral. O que se observa é que as decisões definitivas utilizam a teoria do fato consumado para manter a matrícula do candidato optante por cotas que não se enquadra em um dos requisitos estipulado para ter acesso a essas vagas, matrícula essa efetivada até então a título precário, haja vista ser desdobramento dos efeitos de uma tutela provisória de urgência de natureza antecipada, ou seja, dentro da sistemática processual esse tipo de decisão judicial pode ser revogada a qualquer tempo e depende de confirmação da sentença definitiva para que possa continuar efeitos jurídicos.

Para tornar mais didática a explicação dos fatos narrados no parágrafo anterior, cito o Recurso Especial (REsp)1.794.011 - RS (2019/0021317-6).⁶² No julgamento do REsp, o STJ permitiu que fosse confirmada em definitivo a matrícula de um aluno, do curso de medicina da Universidade Federal de Pelotas, que efetuou a matrícula inicialmente de forma precária, por força de decisão judicial em sede de tutela provisória de urgência de natureza antecipada, uma vez que ele não requisito da “cota étnica”, expressão utilizada no acórdão. A decisão explica que não faz sentido não confirmar em definitivo desse aluno, pois que desde o início que o conflito foi apresentado ao Poder Judiciário, cinco semestres se passaram, portanto, não haveria razão de ser e não haveria nenhum benefício social no cancelamento da sua matrícula, nem prejuízo para a universidade. Pergunta-se: e o sistema de cotas raciais?

Segundo Santana (2015), a utilização da teoria do fato consumado como aplicado no REsp nº1.794.011 termina por premiar aquele que ingressou numa universidade sem ter preenchido todos os requisitos legais para efetivamente fazê-lo, garantindo a sua permanência indevidamente, ressalta, “seja porque não possuía requisito para se matricular apesar de

⁶² Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido. (REsp 1794011/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2019, DJe 28/05/2019)

aprovado, seja porque não possuía vaga disponível e sequer foi aprovado, mas mesmo assim conseguiram se matricular por força da medida liminar” (ibidem).

De acordo com o Relatório da Justiça em Números, de 2019, do CNJ, o tempo máximo de tramitação de um processo é de oito anos. O mesmo relatório aponta que a média na justiça estadual, não se tratando de processo criminal, é de seis anos e dois meses. De acordo com informações do MEC, cursos de graduação como Medicina, por exemplo, pode ser concluído em até seis anos, se a carga horária e requisitos do currículo forem cumpridos regularmente. Nesse ponto não são necessários cálculos matemáticos complexos para perceber que a aplicação da teoria do fato consumado em circunstâncias com a apresentada no REsp podem de fato premiar candidatos optantes por cotas raciais que, por má fé ou não, terminaram por burlar o sistema de cotas.

Nesse ponto, me parece plausível lembrar as teorizações de Dias (2019, p. 162), acerca do que denominou hermenêutica jurídica da branquitude, “fenômeno pelo qual, em qualquer possibilidade de interpretação, quando a matéria refere-se a questões raciais, a interpretação, na enormidade das vezes, prejudicará o avanço do combate ao racismo”. O autor defende que esse é um fenômeno que opera consciente e inconscientemente a informam “ os operadores jurídicos *latu senso*, isto é doutrinadores, ministros, desembargadores, juízes, promotores, defensores públicos, advogados, delegados e servidores da Administração Pública”, todos esses atores estariam reforçando o racismo institucional com as devidas proporções da competência de cada um.

Sabendo que o ensino superior público não tem condições de absorver todas as pessoas interessadas em nelas ingressar, considerando o lugar de prestígio que a universidade representa diante da sociedade, presume-se que uma vaga é por demais valiosa. Santana (2015) defende que a autonomia universitária, devidamente regulamentada pelo art. 53 da Lei de Diretrizes e Bases, implica no planejamento, deliberado via Resolução, acerca da capacidade da universidade de receber. Sendo assim, se o Poder Judiciário determina a matrícula de alunos, por força de sentença, é necessário readequação do planejamento construído no exercício de suas atribuições legais, além disso, questiona-se também qual a resposta do direito enquanto ferramenta de pacificação social para pessoas pretas e pardas que não acessam as vagas que estão reservadas para elas, pelo sistema de cotas, pela não exercício do poder-dever da fiscalização nas universidades e pela legitimação, pelo Poder Judiciário, de

matrículas precárias em decorrência de não satisfação dos requisitos para efetivação da mesma.

6.4. CONTROLE E RACISMO INSTITUCIONAL: FACES DA MESMA MOEDA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Tendo em vista a implementação das ações afirmativas por meio de cotas raciais na Universidade Federal da Bahia em 2005, com adoção das comissões de averiguação de autodeclaração racial tão somente a partir do primeiro semestre de 2019, para ingresso nos cursos de graduação, faz-se necessário questionar qual o estado de regulação e eficácia do combate das fraudes às cotas raciais nessa instituição. Desde a adoção do sistema de cotas raciais, até o primeiro edital que previu o início dos trabalhos das bancas de heteroidentificação, foram 14 anos de ingresso de alunos cotistas, afirmados pretos e pardos com base na autodeclaração racial apresentada em quando da matrícula.

É sabido que o critério de autodeclaração para se afirmar enquanto sujeito beneficiário da política de cotas raciais tem presunção relativa de veracidade. A indicação de raça/cor na autodeclaração leva em consideração os critérios de escolha definidos pelo IBGE, quais sejam, branca, preta, parda, amarela, indígena. Até o primeiro semestre de 2019 era possível que uma pessoa branca, mesmo aquela que não suscita quaisquer dúvidas acerca da sua raça/cor, ingressar em qualquer curso da UFBA se utilizando da autodeclaração enquanto pessoa negra.

A Universidade Federal da Bahia, na qualidade de autarquia federal, está submetida aos princípios constitucionais e aos princípios norteadores da Administração Pública. Sendo assim, os agentes públicos responsáveis pelo seu funcionamento, manutenção e alcance das finalidades propostas, devem ser responsabilizados diante da existência de condutas comissivas ou omissivas que contrariem os princípios da legalidade e da primazia do interesse público.

O Estado da Bahia é a terra que abriga a UFBA desde 1808⁶³, conforme pesquisa, em 2018, 81,4% da população baiana se declarou negra, sendo 60% autodeclarados pardos e 21,4% autodeclarados pretos (IBGE, 2018). A Bahia é também o estado brasileiro que mais

⁶³ Formalmente a UFBA existe desde 1946, com a edição do Decreto-Lei 9.155, de 8 de abril de 1946

mata pessoas negras nas operações policiais patrocinadas pelo Estado, dados colhidos da Rede de Observatórios da Segurança (2020) afirmam que em números absolutos o Estado do Rio de Janeiro está à frente da Bahia, mas em termos proporcionais, lamentavelmente se constata que Bahia pessoas negras representam o pódio das que mais tombam diante da letalidade policial, “foram 650 casos entre janeiro e dezembro de 2019, com 474 vítimas negras”, sem incluir nestes números, por óbvio, as subnotificações.

Situada em Salvador, a segunda capital brasileira com maior número de habitantes autodeclarados negros (IBGE, 2018), a Universidade Federal da Bahia, até o implemento das ações afirmativas por meio de cotas raciais para pessoas negras, contava com o corpo discente e docente predominantemente representados pelo grupo racial branco (SANTO, 2013). Por outro lado, historicamente, são indivíduos do grupo racial negro que estão na mira da letalidade policial e do abandono estatal quanto ao dever de lhes proporcionar melhores condições de vida e de desenvolvimento para enfrentar o mercado competitivo.

A discrepante realidade da composição do corpo discente e docente da Universidade Federal da Bahia é um fato contestado há muito tempo. Na pesquisa de Ana Espírito Santo (2013) ela cita Inaiá Carvalho e Luiz Brito (1978), que desde o final da década de 70, apontava o contrassenso da única universidade baiana existente contar com tantos professores e alunos brancos num território tão enegrecido. A falta de acesso aos bens da vida valorizados pela sociedade são formas de praticar um tipo de morte simbólica que não mata pela bala, mas sim pela indignância intencional e produzida.

A Universidade Federal da Bahia, como outras instituições públicas, têm o dever de gerir as ações afirmativas pela modalidade de cotas raciais com vistas aos princípios basilares da administração pública, levando em consideração os aspectos históricos, socioeconômicos e culturais que fazem parte desse Estado. Penso que para além disso, há de se considerar que uma política de ação afirmativa com o prazo de 10 anos pode sim ajudar a reduzir os abismos existentes entre grupos raciais na região, não sendo, por óbvio, suficiente para alcançar níveis aceitáveis de efetiva justiça.

Considerando as questões levantadas, se faz imperioso destacar que os cuidados com a eficiência e eficácia das ações afirmativas por cotas raciais deveriam ter sido prioridades da UFBA desde a implantação das cotas em 2005, mesmo após o advento da Lei Federal nº

12.711/12. É sabido que para a implementação de programas de ações afirmativas é necessário que haja recursos e que seu emprego se dê pelos meios adequados aos fins pretendidos, portanto, proporcionais, devidamente motivados, com base nas leis e princípios que norteiam a administração pública.

A ocorrência de fraudes às cotas raciais é um fenômeno que desarticula esse tipo de política afirmativa, não permitindo que os recursos públicos empregados para sua execução alcancem o público beneficiário, pessoas pretas e pardas. Se identificada a inexistência ou ineficiência do controle institucional interno como facilitador das fraudes, seja por omissão dos setores responsáveis pela execução da política afirmativa ou pela ação e omissão de servidores públicos, pode-se afirmar que há presença e interferência direta do racismo institucional.

A experiência das bancas de heteroidentificação, como dito linhas acima, são reivindicações dos movimentos sociais negros para afirmá-las enquanto parte do processo de adesão à reserva de vagas por cotas raciais, reduzindo o número de fraudes praticadas, e, portanto, cooperando para que se atinja suas finalidades. Pergunta-se então por quais razões a Universidade Federal da Bahia levou tanto tempo se utilizando apenas do critério da autodeclaração para que candidatos cotistas pudessem fruir das vagas reservadas. Apenas no segundo semestre de 2019, com o edital 11/2019, a UFBA adotou o sistema de heteroidentificação/as comissões de verificação de autodeclaração racial.

Para o movimento estudantil da Universidade Federal da Bahia, sobretudo para os coletivos organizados e liderados por estudantes negros, não é novidade a ocorrência de fraudes às cotas raciais desde a sua implantação. O fato também não passa despercebido pela sua instituição, visto que muitas vezes as referidas denúncias de fraudes foram encaminhadas para a Ouvidoria da instituição, para os entes de Justiça, e, denunciadas nos meios de comunicação que acumulam algumas matérias jornalísticas a respeito.

Conforme determina a Lei Federal nº 12.711/12, a lei de cotas raciais produz efeitos até 2022, quando ocorrerá a sua revisão, para que se determine a sua continuidade ou não. Ressalte-se que a referida revisão ocorrerá durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, gestão que ficará marcada pela escalada do neoliberalismo e pela sangria contínua de direitos sociais. A informação acerca de qual gestão realizará a revisão da Lei Federal nº 12.711/12

nos ajuda a prever possíveis resultados. Há um temor de que esse tipo de ação afirmativa seja reduzida ou na pior das hipóteses, até mesmo extinta.

Após a operação, acompanhamento e orientação de diversas bancas de heteroidentificação no Brasil, como já demonstrado anteriormente, a Prof^ª Dr^ª Marcilene Garcia identificou em quatro grupos distintas características das pessoas que se enquadram no grupo de fraudadores das cotas raciais, os “fraudadores por convicção”, os “fraudadores aventureiros”, os “fraudadores cínicos” e os “fraudadores ingênuos”, todos assim definidos:

1º) Os “fraudadores por convicção” seriam os candidatos brancos com traços fenotípicos caucasoides muito nítidos. Normalmente se autodeclaram como sendo negros da “cor parda”. Em função dos traços visivelmente brancos é possível crer que estes tem ciência de que são brancos e que são tratados como sendo brancos na sociedade brasileira. Observando os recursos, tendem a buscar “brechas” no direito para serem incluídos, alegando indefinição da categoria pardo pelo IBGE; 2º) Já, os “fraudadores aventureiros” seriam os candidatos brancos com traços fenotípicos caucasoides não tão acentuados. Por alegarem parentesco com negros (avô, avó) acreditam ter “alguma chance” de ser incluído como sendo negros da “cor parda” dependendo do perfil dos membros da Banca e da região onde a Banca acontece; 3º) Ainda se observa a presença dos “fraudadores cínicos” que seriam candidatos brancos com poucos ou muitos traços fenotípicos caucasoides e que optam por criar estratégias de burlar/enganar os membros da banca modificando artificialmente seu fenótipo. É o caso do uso de bronzeamento artificial ou natural, barbas com dreads falsos, perucas crespas ou mega hair crespo, maquiagens fortes para escurecer a pele, roupas que escondem o corpo etc.1 Em algumas situações os “fraudadores cínicos” se misturam com os “fraudadores aventureiros” e viceversa; 4º) Por último destacamos os “fraudadores ingênuos” que seriam candidatos, fenotipicamente brancos que, por questão de “identidade negra afirmada”, imaginam ser negros (pretos ou pardos) mesmo não o sendo. Estes não são os “fraudadores cínicos” ou “fraudadores aventureiros”. Porém, o que se observa no conteúdo dos recursos dos candidatas/os indeferidos pelas Bancas é que eles se apegam, em primeiro lugar, na forma racional do significado da categoria do IBGE, para identificar quem é o “pardo” e, em segundo lugar na afirmação de uma possível identidade negra (parda) considerando suas vivências, ao longo da vida como “pessoas pardas” (SOUZA, 2018)

Entre 2005 e 2019, com base nas informações acima, tendo em vista a ausência de banca de heteroidentificação na UFBA, no mencionado período, pode-se deduzir que havia uma porta de entrada escancarada para toda sorte pessoas que, em manifesta má-fé, se declararam pretas ou pardas, ou ainda de pessoas que ingressaram na universidade pela modalidade de cotas dessa natureza acreditando-se negras, se valendo de alguma ascendência negra na família ou outra justificativa que as fizessem cre que fazem parte do público beneficiário as cotas raciais.

Se mesmo com o advento das bancas de heteroidentificação ainda é possível a ocorrência de fraudes por pessoas de má-fé que se valem de apliques de cabelo, bronzeamento artificial, preenchimento de lábios, e toda sorte de artifícios para simular fenótipos negróides (SOUZA, 2020; VAZ, 2019), pode-se deduzir também que na ausência dessas comissões de verificação não há barreiras para conter as fraudes.

Um caso emblemático do que se busca representar aqui ocorreu em 2020 na UFBA, podendo servir como exemplo (o nome das pessoas envolvidas não será divulgado).

“A”, “B” e “C” ingressaram na instituição por um dos Bacharelados Interdisciplinares. “A”, autodeclarada negra, “B”, autodeclarada negra, “C” autodeclarada negra, à época não havia ainda comissão de verificação de autodeclaração racial para ingresso nos cursos de graduação. Ocorre que, tendo concluído os ciclos do B.I, todas as três alunas se candidataram a vagas de um curso de progressão linear de alto prestígio social no qual haviam poucas vagas, ressalte-se que, nesse caso, estamos falando de vagas reservadas para pessoas negras, pois a opção feita em quando do ingresso no B.I permanece caso o/a discente opte por concluir e migrar para um curso de progressão linear.

Nessa oportunidade, “A” não foi classificada, ela disputava uma vaga nesse referido curso na condição de aluna cotista negra, porém foi avisada por terceiros que as candidatas “B” e “C”, conseguiram aprovação para ingressar nesse curso, imediatamente acima de “A” na lista dos aprovados, na condição de cotistas negras, sendo, no entanto, notadamente “brancas”.

Irresignada, “A” apelou administrativamente para a Universidade para que esta tomasse as providências cabíveis, no exercício legítimo do seu direito de petição, porém não obteve retorno algum da Universidade, um silêncio que, diante da especificidade do caso, a omissão leva a refletir sobre o racismo institucional (ALMEIDA 2019; CARMICHAEL e HAMILTON, 1972). “A” recorreu então para um órgão público externo, especializado em questões raciais, e posteriormente recorreu também para a Defensoria Pública da União (DPU). Diante disso, a DPU expediu uma recomendação para que a UFBA realizasse uma banca de heteroidentificação para a resolução do conflito.

Mais uma vez a Universidade se fez silente, não tendo se mobilizado para o procedimento de heteroidentificação que só viria a ser realizado após o ajuizamento de uma Ação Civil Pública pela DPU, ou seja, a Universidade só se manifestou efetivamente diante de uma decisão de tutela provisória de urgência de natureza antecipada em caráter liminar, emanada do Poder Judiciário.

Com a realização da banca de heteroidentificação, com finalidade específica para a resolução do conflito ora apresentado, confirmaram-se as suspeitas, “B” e “C” não fazem jus à reserva de vagas para negros por não apresentaram fenótipo negróide, e, sendo assim, também não faziam jus às vagas que ocuparam no B.I, uma vez que ingressaram na UFBA como cotistas negras. Assim “A”, que antes estava fora das duas vagas existentes para cotistas negros no curso escolhido, na passagem do BI para o CPL, foi devidamente convocada para realizar a sua matrícula, dentro de uma dessas vagas.

Note-se que os fatos narrados até aqui escancaram que as omissões institucionais na UFBA permitiu o desvio de finalidade da política afirmativa de cotas raciais para pessoas negras ao longo dos anos, os fatos também reafirmam a importância da devida fiscalização das políticas por ela implementadas. A autodeclaração apenas, como se vê, autorizou que “B” e “C” a ingressarem em um dos Bacharelados Interdisciplinares como cotistas negras, mesmo não apresentando fenótipo de pessoa negra. No ato da matrícula, todos os candidatos precisam apresentar documentos essenciais, dentre eles uma fotografia 3x4 e a autodeclaração racial afirmando-se pessoas pretas ou pardas.

Questiona-se: os servidores envolvidos no processo de matrícula não perceberam que a imagem de “B” e “C”, na presença deles, ou ainda por fotografia (caso a matrícula tenha ocorrido por procuração) não notaram que a imagem dessas pessoas não condizem com a autodeclaração racial apresentada? Entre 2005 e 2019, quantas pessoas fenotipicamente brancas como “B” e “C” foram matriculadas no lugar dos reais beneficiários das vagas reservadas para negros? Quantas pessoas pretas e pardas ficaram de fora da universidade injustamente até a adoção das bancas de heteroidentificação? São perguntas pertinentes para avaliar o dever da UFBA enquanto parte da administração pública responsável pela implementação, execução e fiscalização da política pública de cotas raciais.

O quanto informado até aqui corrobora para que se presuma que a omissão institucional da UFBA na gestão da política afirmativa de cotas raciais, ao longo de 14 anos, gerou prejuízos para a política pública em si, para a avaliação futura do seu desempenho, haja vista que não há como confiar plenamente que todas as vagas reservadas para negros foram efetivamente preenchidas pelos seus legítimos destinatários, tendo em vista a facilidade de fraudar o sistema contando com a inexistência de barreiras fiscalizatórias, como ocorreu até o segundo semestre de 2019, na ausência das bancas de heteroidentificação. De acordo com Hélio Santos, Marcilene Garcia de Souza e Karen Sasaki:

(...)em uma política tão reclamada e debatida como a das ações afirmativas, era de se esperar um maior cuidado por parte das autoridades acadêmicas. O controle é o que possibilita aperfeiçoar as políticas públicas dando a elas maior efetividade – objetivo caro ao Estado democrático de direito. As ações afirmativas no ensino superior público, em virtude de suas singularidades no Brasil, exigem cuidado e refinamento na produção de dados para possibilitar ao gestor acadêmico tomadas de decisão adequadas, a fim de não frustrar as expectativas que aquelas iniciativas guardam. Além da sociedade civil, a Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que tem status de ministério, deveria monitorar as ações afirmativas implementadas para que essas políticas tenham efetividade. (SANTOS; SOUZA, SASAKI, 2013, p. 557)

Em 2020, noticiários contaram para todo o país sobre as posturas tomadas pela UNB e pela USP, que após a constatação de fraudes às cotas raciais por alunos e ex-alunos, tendo havido os respectivos processos administrativos, deliberaram pela expulsão de discentes que ingressaram com autodeclarações raciais falsas, bem como cassaram diplomas e créditos de ex-alunos que também ingressaram nessas instituições sob essa condição, simulando uma situação jurídica que aparentemente atribuía a eles o status de sujeitos de direito com legitimidade ao preenchimento de vagas reservadas para pretos e pardos, eivando de ilegalidade o ato administrativo da matrícula. A postura inédita dessas instituições está amparada pelo princípio da autotutela da administração pública. Reitere-se, sobre o princípio da autotela administrativa, além de previsão expressa no art. 53 da Lei 9.784/99, tem o seu conceito contemplado também pela súmula ° 473 do Supremo Tribunal Federal:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Tomo a liberdade de afirmar que enquanto fui discente do Bacharelado Interdisciplinar de Humanidades acompanhei as mobilizações do movimento social negro associado ao movimento estudantil, dentre outros, na cobrança por mais responsabilidade da UFBA na gestão das políticas afirmativas na modalidade de cotas raciais. Um exemplo disso foi a formação do Comitê contra fraudes nas cotas raciais na Ufba⁶⁴ que surgiu com a necessidade de dar vazão à insatisfação com o controle institucional acerca da política pública em comento. O Comitê, surgido em 2017, reuniu discentes negros de diferentes cursos no intento de mobilizar a luta pela preservação da reserva de vagas para pessoas pretas e pardas, diante da constatação de que pessoas brancas estavam ocupando indevidamente essas vagas, por óbvio, ilegalmente, defendendo, assim, a instalação de bancas de heteroidentificação para o ingresso nos cursos de graduação.

Em 2017, a atuação do Comitê contra fraudes nas cotas raciais na Ufba ganhou proporções midiáticas, em 3/08/2017 uma reportagem foi exibida no programa Jornal da Manhã⁶⁵, relatando que alunos negros da instituição identificaram que 25 estudantes da Faculdade de Direito não se encaixavam no perfil exigido pelo sistema de cotas raciais para pessoas negras. O comitê encaminhou denúncias para a Ouvidoria da UFBA e para o Ministério Público Federal. Com base em informações do Jornal Correio⁶⁶, de 03/08/2017, membros do comitê inicialmente estavam exercendo o controle social da passagem dos alunos egressos do BI para o CPL que estariam cometendo fraude ao sistema de cotas raciais, em seguida o controle também foi exercido em relação aos ingressantes na universidade pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU), cruzando dados da lista de aprovados com as redes sociais dos mesmos.

Como resposta às movimentações geradas pelo Comitê, em 07/07/2017, a Reitoria da UFBA⁶⁷ se manifestou por meio de nota no site da universidade informando que a UFBA constituiu uma comissão para aperfeiçoar a prevenção de possíveis fraudes, com destaque para o seguinte trecho:

⁶⁴ O Comitê contra as fraudes nas cotas raciais na UFBA possui uma página no facebook disponível em: [Comitê contra Fraudes nas Cotas Raciais da UFBA | Facebook](#)

⁶⁵ O vídeo da reportagem “Denúncia: estudantes suspeitam de fraude no sistema de cotas da UFBA”, disponível em: [Jornal da Manhã | Denúncia: estudantes suspeitam de fraude no sistema de cotas da UFBA | Globoplay](#)

⁶⁶ “Cotas sob suspeita 25 alunos da Ufba podem ter fraudado sistema que beneficia estudantes negros e pardos”, disponível em: [Cotas sob suspeita 25 alunos da Ufba podem ter fraudado sistema que beneficia estudantes negros e pardos - Jornal Correio \(correio24horas.com.br\)](#)

⁶⁷ Nota da Reitoria, de 07/07/2017, disponível em: [UFBA constitui comissão para aperfeiçoar prevenção de possíveis fraudes no sistema de cotas | Universidade Federal da Bahia](#)

[...] Vale aqui observar que o direito brasileiro adota a autodeclaração como técnica de identificação racial. Em favor da autodeclaração, como destacou em agosto de 2013 decisão da ministra Carmem Lúcia relativa à Universidade Federal do Paraná, também se alinha a compreensão do STF sobre o racismo e a raça como construções sociais. Na mesma peça ela observava que o risco de fraude não invalida a autodeclaração e que a desonestidade relativa às cotas étnico-raciais deveria ser combatida por outros meios [...]

A nota oficial da Reitoria da UFBA traz alguns pontos que merecem maiores aprofundamentos, porém aqui me limito a sinalizar que não há qualquer menção à ADPF nº186 nem à ADC 41, sinalizo também que a universidade chancela a argumentação da Ministra Cármen Lúcia, ao afirmar que raça é uma construção social, que “o risco de fraude não invalida a autodeclaração” e que “a desonestidade relativa às cotas étnico-raciais deveria ser combatida por outros meios” , sem explicitar quais seriam esses meios. Como já mencionado em outro capítulo, dados do OPAAS demonstram que “em 2017, apenas 19% das universidades adotaram as comissões, valor que subiu para 27%, em 2018, e 47% e 85%, em 2019 e 2020, respectivamente” (SANTOS; TEODORO; FERREIRA, 2020, p. 81)

Quando o Comitê Antifraudes da UFBA foi fundado eu era estudante do curso Bacharelado Interdisciplinar de Humanidades, tinha relação próxima com alguns dos integrantes, em decorrência dos conflitos ocorridos na Faculdade de Direito, um dos membros do comitê, discente da Faculdade de Direito, foi alvo de mais de uma ação criminal por calúnia, além de ter sofrido outras ações cíveis, intentando indenização como consequência dos supostos crimes contra a honra que cometeu contra as pessoas acusadas de fraudar o sistema de cotas raciais.

Recorde-se que segundo Georgina Helena Lima Nunes (2019, p. 29) “a responsabilidade procedimental na gestão das ações afirmativas, não é apenas uma reivindicação da sociedade civil ou mais especificamente dos grupos beneficiados pelas mesmas”. Embora as universidades tenham, enquanto pessoas jurídicas de direito público, por princípio e por lei, a obrigação de fiscalizar as políticas públicas por elas geridas, com vistas ao máximo interesse público, os casos da UNB, USP, UFMG e UFBA relatados neste trabalho demonstram que nessas distintas instituições foram pessoas dos grupos beneficiados pelas cotas raciais que fizeram a fiscalização desta política pública, apurando possíveis fraudes ao sistema de cotas e se utilizando de ferramentas como as ouvidorias, e também de entes de justiça, como o Ministério Público Federal. Presumo que essa deva ser uma situação

que se repete em universidades de todo o país, sendo necessária produção de uma pesquisa específica com base nos indícios levantados.

Distintamente da UNB, da USP e da UFMG, na UFBA não há histórico de expulsão de estudante ou cassação de diplomas e/ou créditos em virtude de fraude às cotas raciais. Considerando a UFBA executa essas ações afirmativas desde 2005, antes mesmo da Lei Federal nº 12.711/12 tornar esse tipo de política afirmativa obrigatória, sem implementar comissões de verificação de autodeclaração de raça/cor até o segundo semestre de 2019, não é desprezível a consideração de que, nesse ínterim, podem ter ocorrido diversas fraudes ao sistema de cotas raciais para ingresso nos cursos de graduação.

O argumento para a não implementação das comissões de verificação na UFBA, antes de 2019, sustentado na não exigência dessas comissões pela Lei Federal nº 12.711/2012 é falacioso. A UFBA, enquanto pessoa jurídica de direito público não deixa de cumprir a lei quando implementa comissões de verificação, pois isso não significa ultrapassar o poder regulamentar que lhe cabe, uma vez que as comissões de verificação tiveram a sua constitucionalidade, eficácia e efetividade confirmadas pelo julgamento da ADPF 186 em 2012, e pela ADC 41, em 2017. A omissão institucional que permitiu que a política de cotas raciais fosse executada por 14 anos sem um meio de fiscalização efetivo como as comissões de verificação representam uma escolha institucional com pleno potencial de prejudicar a políticas de cotas raciais ao longo desses anos, não havendo atualmente investigações ou dados abertos sobre essa questão específica. Sem intenção de grandes aprofundamentos, pensando nos candidatos optantes por cotas raciais que eventualmente tenham deixado de ingressar na universidade por ter pessoas brancas ocupando vagas que, por direito, seriam suas, investigações nesse sentido, desses 14 anos sem fiscalização efetiva do sistema de cotas raciais, poderiam gerar ações indenizatórias com base na teoria da perda de uma chance, pauta essa que pode vir a ser objeto de uma pesquisa futura.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa tinha como objetivo compreender como as ações e omissões institucionais da Universidade Federal da Bahia, enquanto autarquia federal, pessoa jurídica de direito público, impactaram a gestão das ações afirmativas por meio de cotas raciais para pessoas negras. A pesquisa tinha como objetivo também averiguar quais usos estratégicos e

impactos da autonomia universitária e conceito de racismo institucional na gestão dessas políticas públicas.

No segundo capítulo, houve um resgate histórico da formação das relações sociais no Brasil, tendo como ponto de partida a abolição da escravidão (1888), o projeto de embranquecimento do país patrocinado pelo Estado para trazer imigrantes europeus com o intuito de ocupar os postos de trabalho, em detrimento das pessoas negras recém libertas. Tratou-se também do surgimento da ideologia da democracia racial, que se apoiou na mestiçagem brasileira para negar a existência do racismo no país, que, conseqüentemente, implicaria em desobrigar o Estado de produzir políticas públicas para a população negra. Por último, trabalhou-se o conceito de ações afirmativas, com ulterior contextualização com o passado formalmente escravagista do Brasil para justificar e necessidade ações afirmativas para as pessoas negras, inclusive como desdobramento dos ditames da atual ordem constitucional.

No terceiro capítulo, tratou-se especificamente das ações afirmativas por meio de cotas raciais, traçando o seu histórico como luta dos movimentos sociais negros e os marcos legais que antecedem a implementação dessa política pública no Brasil. Também se estudou o perfil das pessoas que costumavam ingressar no ensino superior até o início da década de 2000, que marcou o surgimento de políticas que ampliaram o acesso à educação, como as cotas raciais, o PROUNI, o FIES e o REUNI. Foi descrita a reação de determinados setores da sociedade civil contra essas políticas públicas, abordando fenômenos como o manifesto “Todos têm direitos iguais na República Democrática, em 2006”, e as ações constitucionais contra o sistema de cotas raciais e o PROUNI. Por último, realizou-se uma breve análise do processo que culminou na implementação de cotas raciais na UFBA em 2005.

No quarto capítulo, abordou-se as razões pelas quais apenas a autodeclaração racial é insuficiente para que as universidades fiscalizem as políticas públicas por meio de cotas raciais, com vistas ao interesse público e à finalidade dessas ações afirmativas. Demonstrou-se aqui a necessidade das comissões de verificação de autodeclaração/bancas de heteroidentificação, com a respectiva indicação da sua constitucionalidade e previsão legal, haja vista que também foi abordada a Portaria Normativa nº 4, de 6 de Abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, que regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros,

para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº12.990, de 9 de junho de 2014.

No quinto capítulo, abordou-se questões em relação ao controle institucional das políticas públicas implementadas pela administração pública, de um modo geral, invocando conceitos chave como os princípios da legalidade, o princípio do máximo interesse público e o princípio da autotutela administrativa. Destacou-se o papel do controle institucional das instituições no exercício de suas atribuições como poder-dever, e também houve breve explanação sobre a participação popular no Estado, na forma do controle social. Por último, tratou-se do processo administrativo disciplinar e da sua relação com as universidades e o sistema de cotas raciais, contextualizando com os casos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com a Universidade de São Paulo (USP) e com a Universidade de Brasília (UNB), em razão da instauração de processos administrativos disciplinares que culminaram na expulsão de estudantes das respectivas instituições.

No sexto capítulo, aborda-se alguns conceitos de racismo nas concepções individual, institucional e estrutural, trazendo à luz um pouco da complexidade que é tratar do tema no Brasil. Em seguida é construída a relação existente entre o racismo institucional e a gestão das ações afirmativas por meio de cotas raciais na UFBA, entre 2005 e 2019.

Considerando que a implementação das ações afirmativas por meio de cotas raciais ocorreu em 2005 nesta universidade, no exercício da autonomia universitária. Considerando que para acessar as vagas reservadas para pessoas negras, bastava se autodeclarar preto ou pardo, e corresponder ao perfil socioeconômico inicialmente definido pela UFBA (até 2012), e posteriormente pela Lei Federal nº12.711/2012. Considerando que a UFBA demorou 14 anos para implementar as comissões de verificação de autodeclaração que só ocorreu por pressão dos movimentos sociais e entes de justiça. Conclui-se que, de acordo com os objetivos da pesquisa já descritos, resta confirmada a hipótese de que a Universidade Federal da Bahia foi omissa no efetivo combate das fraudes às cotas raciais, entre 2005 e 2019, não tendo exercido o poder-dever da fiscalização da política pública por ela implementada enquanto ente da administração pública.

Uma vez que foram demonstradas as lacunas existentes no sistema de cotas da UFBA, entre 2005 e 2019, evidenciadas pelas denúncias do Comitê contra as fraudes as cotas raciais

na UFBA, sugere-se como medida de justiça a instauração de uma sindicância que apure as condições de ingresso de candidatos optantes por cotas raciais, verificando, com os métodos de heteroidentificação disponíveis, possíveis fraudadores do sistema de cotas raciais, aplicando as penalidades cabíveis, em consonância com o Regimento Interno da universidade, sem prejuízo de responsabilização criminal não alcançada pela prescrição.

Além disso, considerando que é incerto o futuro da política de cotas raciais no formato da Lei Federal 12.711/2012, tendo em vista a avaliação pela qual passará em 2022, no governo Bolsonaro, que a UFBA se atente, com as devidas adaptações, ao Princípio da Vedação do Retrocesso⁶⁸, para assegurar a continuidade das ações afirmativas por meio de cotas, enquanto necessárias, para negros, indígenas, pessoas trans, quilombolas, e a

⁶⁸ Em sede de julgamento de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário, o Ministro Celso de Mello invocou o Princípio de Vedação de Retrocesso para fundamentar a necessidade de continuidade da execução da política pública objetivo da controvérsia posta nos autos, conforme se vê: **E M E N T A: [...] DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. [...]. A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - **O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”. - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A “astreinte” - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência.****

(ARE 639337 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125) (grifos nossos)

continuidade das comissões de verificação de autodeclaração, uma vez que resta provado que é o meio mais efetivo e eficaz de exercer a fiscalização das cotas raciais para pessoas negras.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Júlio César; HABER, Melina Tostes. **Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência.** Revista de Direito Administrativo e Constitucional, [s. l.], v. 17, n. 70, 2017. DOI <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v17i70.823>. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/823>. Acesso em: 6 maio 2021.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural.** São Paulo: Pólen, 2019.

BAYMA, Fátima. **Reflexões sobre a Constitucionalidade das Cotas Raciais em Universidades Públicas no Brasil:** referências internacionais e os desafios pós julgamento das cotas. Ensaio: aval. pol. públ. Educ. Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 325-346, abr./jun. 2012. Disponível em: . Acesso em: 20/05/2021.

BENTO, Maria Berenice Silva. **Pactos narcísicos no racismo:** branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. Orientador: Iray Carone. 2002. 185 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-18062019-181514/pt-br.php>. Acesso em: 8 dez. 2020.

BORGES, Marcos Henrique. **Eficiência, eficácia e efetividade para execução de políticas públicas sustentáveis:** um estudo de caso no Ministério da Cultura. Orientador: ProfºDrº Jorge Madeira Nogueira. 2014. Monografia (Graduação em Ciências Ambientais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/12647/1/2014_MarcoHenriqueNogueiradeMenezesBorges.pdf. Acesso em: 6 maio 2021

BOTOSSO, Tatiana Cavalcante de Oliveira. **Negros na universidade:** a cobertura da mídia sobre as políticas públicas de inclusão sócio-racial no Brasil. Orientador: ProfºDrº Dennis de

Oliveira. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências do Programa de Pós-Graduação Mudança Social e Participação Política) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BRASIL. Lei n. 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. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/lei_12711_2012.pdf. Acesso em 18/05/2021.

_____. Lei n. 7.716, de 05 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm . Acesso em 18/05/2021.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html>.

_____. Decreto nº1.904, de 8 de dezembro de 1969. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm

_____. Lei Federal 7.716/89, alterada pela Lei Federal 9.459/97. Direito penal. Rio de Janeiro : Forense, 1967.

_____. Medida Provisória n.213, de 10 de setembro de 2004(b); acompanhada da Exposição Interministerial n.61/2004. Brasília, 2004. Disponível em: Acesso em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0779B96C800D37533C7B53CBED0FC494.node2?codteor=248684&filename=MPV+213/2004. Acesso em: 1/05/2021.

_____. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesso em: 28 out 2014.

_____. Portaria normativa n. 18, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwilvJ7dqP_wAhUwqZUCHSv2AcYQFjAAegQIAxAF&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Fcotas%2Fdocs%2Fportaria_18.pdf&usg=AOvVaw1QlBckhDi6toJK_Fjozy1p. Acesso em: 4/06/2021.

_____. Decreto nº. 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 04/06/2021.

_____. Presidência da República. Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm. Acesso em: 4/06/2021

_____. 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 2014.

_____. Lei n. 9.784/99. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 04/06/2021.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 04/06/2021.

_____. Instrução Normativa nº 3, de 1 de agosto de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 ago. 2016.

_____. Ministério da Educação. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: DF, dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 04/06/2021.

_____. SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Nacional de Juventude. Mapa do Encarceramento – Os Jovens do Brasil. Brasília (DF), 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/89>. Acesso em: 26 de maio de 2021.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.330 MC /DF. Relator: Ministro Ayres Brito. Julgado em 03/05/2012.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 – Distrito Federal. 2017. Diário de Justiça Eletrônico, 08 de junho de 2017.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF: 186 DF, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Data de Julgamento: 26/04/2012. Data de Publicação: DJe Public 20/10/2014.

CAMPELLO, André Barreto. **Manual jurídico da escravidão**: Império do Brasil. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

CARNEIRO, Aparecida Sueli; FISCHMANN, Roseli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARVALHO, José Jorge de. **Autodeclaração confrontada e punição de fraudes**: os avanços da igualdade racial na era das cotas. Revista Ensaios e Pesquisa em Educação e Cultura, [s. l.], v. 5, n. 9, 28 dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/211303.5.9>. Acesso em: 6 maio 2021.

CASALI, A. M. D.; MATTOS, M.J.V.M. **Análise de estudos e pesquisas sobre o sentido social do programa Universidade para Todos (PROUNI)**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.23, n. 88, p. 681-716, jul./set. 2015

CLÈVE, C. M. **Ações Afirmativas, Justiça e Igualdade**. Revista Digital de Direito Administrativo, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 542-557, 2016. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v3i3p542-557. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/115614>. Acesso em: 5 maio. 2021.

CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CONEXA. 3, 2001, Durban. Racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância conexa. Brasília: Procuradoria-Geral da República, 2007. 200 p

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: [Perfil Sociodemográfico dos Magistrados.indd \(conjur.com.br\)](https://www.conjur.com.br/2018-05-26/perfil-sociodemografico-dos-magistrados). Acesso em: 26 de maio de 2021.

CORDEIRO, Helen Carolina. **Programa REUNI e seus impactos nas IES brasileiras**. Orientador: Vander Mendes Lucas. 2020. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38413>. Acesso em: 1 jun. 2021.

COSTA, Sérgio. **A construção sociológica da raça no Brasil**. *Estud. afro-asiát.*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 35-61, 2002. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0101-546X2002000100003>>. Acesso em: 21/05/2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

DADOS do Inep mostram que cor dos estudantes da educação superior difere da cor da população brasileira. [S. l.], 15 mar. 2005. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/337309. Acesso em: 4 jun. 2021.

DIAS, Gleidson Renato Martins. Considerações à portaria normativa nº 4 de 6 de Abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. In: DIAS, Gleidson; TAVARES JÚNIOR, (org.) **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

DOMINGUES, Petrônio. **O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930)**. *Diálogos Latinoamericanos*, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 16, 2005. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/dialogos/article/view/113653>. Acesso em: 22 may. 2021.

DONIZETTI, E. **A força dos precedentes no novo Código de Processo Civil**. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre*, n. 11, p. 250–272, 2015. Disponível em: <https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/view/264>. Acesso em: 1 jun. 2021.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande e Senzala**. São Paulo: Global Editora, 2003.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. Disponível em: [anuario-14-2020-v1-interativo.pdf \(forumseguranca.org.br\)](#). Acesso em: 26 de maio de 2021.

IKAWA, Daniela. **Ações afirmativas em universidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de informações e indicadores culturais: 2007-2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101687.pdf>. Acesso em: 8 maio 2021.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. PNAD, 2019. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 8 de maio de 2021.

_____. Questionário socioeconômico do exame nacional dos cursos e dos dados do

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Nota Técnica, Vidas Perdidas e Racismo no Brasil* Brasília: IPEA; 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5977/1/NT_n10_vidas.pdf. Acesso em: 8 de maio de 2021

IZECKSOHN, Vitor. **Escravidão, federalismo e democracia**: a luta pelo controle do Estado nacional norte-americano antes da Secessão. Topoi (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, p. 47-81, June 2003. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/2237-101X004006002>>. Acesso em 21/05/2021.

JESUS, Rodrigo Ednilson de. **Ações afirmativas, educação e relações raciais**: conservação, atualização ou reinvenção do Brasil. Orientador: José Estáquio de Brito. 2011. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-92QPQK>. Acesso em: 22 maio 2021.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GOIS, Antônio. **Mais ricos dominam universidade pública**. [S. l.], 13 jun. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1306200323.htm>. Acesso em: 4 jun. 2021.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Princípios Constitucionais da Igualdade**: o direito como instrumento de transformação social, a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HERNÁNDEZ, Tanya Katerí. **Subordinação racial no Brasil e na América Latina**: O papel do Estado, o Direito Costumeiro e a Nova Resposta dos Direitos Civis. 1. ed. Salvador: EDUFBA, 2017.

MAIO, Marcos Chor; GRIN, Mônica. **O antirracismo da ordem no pensamento de Afonso Arinos de Melo Franco**. Revista Topoi. Vol. 14, nº 26, jan./jul., p.33-45, 2013.

Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil. Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional da Juventude – Brasília: Presidência da República, 2015 (disponível em: http://www.pnud.org.br/arquivos/encarceramento_WEB.pdf)

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2058>. Acesso em: 23 maio 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011

MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIANO, Bruno Machado. **Breve conceituação sobre função administrativa**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, v. 47, p. 57-62, Jan-Fev/2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.5.pdf?d=636909377789222583#:~:text=Fun%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%20%C3%A9%20a%20fun%C3%A7%C3%A3o,excepcionalmente%20infraconstitucionais%20submissos%20todos%20a>. Acesso em: 6 maio 2021.

MOURA, CLÓVIS. **Raízes do protesto negro**. São Paulo: Global Editora, 1983.

MULHER negra é quem paga mais impostos no Brasil. [S. l.], 2014. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/mulher-negra-e-quem-paga-mais-impostos-brasil/>. Acesso em: 6 maio 2021.

MUNANGA, Kabengele. **O negro na sociedade brasileira: resistência, participação e contribuição**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2004.

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**. Revista tempo social. Vol. 19. Nº 1, São Paulo, Junho 2006.

NUNES, Georgina Helena Lima. **Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas**. In: DIAS, Gleidson; TAVARES JÚNIOR, (org.) **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

OLIVEIRA, Fabiana Corrêa Garcia Pereira de. **O Ingresso de negros/as nos cursos de graduação nas universidades federais do Brasil: análise da implantação das comissões de heteroidentificação**. 2019. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

PAIXÃO, Marcelo *et al.* **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010**. [S. l.], 2011. Disponível em: http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/desigualdades_raciais_2009-2010.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

REDE DE OBSERVATÓRIOS DA SEGURANÇA. **A cor da violência policial**: a bala não erra o alvo. Brasil, 2020. Disponível em: http://observatorioseguranca.com.br/wp-content/uploads/2020/12/Novo-Relat%C3%B3rio_A-cor-da-viol%C3%Aancia-policial_a-bala-n%C3%A3o-erra-o-alvo.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. 13ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTO, Ana Clara do Espírito. **A trajetória acadêmica e o perfil dos estudantes da Universidade Federal da Bahia, nos cursos de alta demanda, pós-sistema de cotas**. Orientador: Georgina Gonçalves dos Santos. 2013. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação de Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/14364>. Acesso em: 6 maio 2021.

SANTOS, Raquel Amorim dos e SILVA, Rosângela Maria de Nazaré Barbosa. **Racismo científico no Brasil**: um retrato racial do Brasil pós-escravatura. *Educar em Revista* [online]. 2018, v. 34, n. 68 [Acessado 4 Junho 2021], pp. 253-268. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.53577>>. Acesso em: 21/05/2021

SANTANA, Rebeca Santos de. **A teoria do fato consumado no sistema de cotas**. [S. l.], 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/27310/a-aplicacao-da-teoria-do-fato-consumado-no-sistema-de-cotas>. Acesso em: 1 jun. 2021.

SALVADOR, Evilásio. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda**. Instituto de Estudos Socioeconômicos. 1. ed. Brasília, 2014. Disponível em:

<https://www.inesc.org.br/as-implicacoes-do-sistema-tributarios-brasileiro-nas-desigualdades-de-renda/> Acessado em: 05 fev. 2020.

SANTOS, Adilson; TEODORO, Paula; e FERREIRA, Lígia. **Um panorama das comissões de heteroidentificação étnico-racial**: reflexões do II seminário nacional. Revista Ensaio e Pesquisa em Educação e Cultura, [s. l.], v. 5, ed. 9, p. 68-85, 28 dez. 2020. DOI <https://doi.org/10.29327/211303.5.9>. Disponível em: <http://costalima.ufrj.br/index.php/REPECULT/issue/view/116>. Acesso em: 6 maio 2021.

SANTOS, Hélio; SOUZA, Marcilene Garcia de; SASAKI, Karen. **O subproduto social advindo das cotas raciais na educação superior do Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 94, n. 23, p. 542-563, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/7QGdw7B8WbhpwgH9Fb6zYZc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

SANTOS, Raquel Amorim dos; SILVA, Rosângela Maria de Nazaré Barbosa. **Racismo científico no Brasil**: um retrato racial do Brasil pós-escravatura. Educ. rev., Curitiba, v. 34, n. 68, p. 253-268, Apr. 2018. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602018000200253&lng=en&nrm=iso>. access on 22 May 2021. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.53577>.

SANTOS, Tiago Vinicius André dos. **Racismo institucional e violação de direitos humanos no sistema da segurança pública**: um estudo a partir do Estatuto da Igualdade Racial. Orientador: Prof.^a Titular Maria Victoria de Mesquita Benevides Soares. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, [S. l.], 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-16052013-133222/pt-br.php>. Acesso em: 8 maio 2021.

SANTOS, Sales Augusto dos; FREITAS, Matheus Silva. **Comissão de heteroidentificação étnico-racial**: averiguação, impedimento e legitimação de fraudes. Revista Liberdades, [s. l.], ed. 28, 2019. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/docs/2019/Liberdades_28.pdf. Acesso em: 6 maio 2021.

SERVIDOR é exonerado do INSS em Juiz de Fora por fraudar sistema de cotas em concurso público. Portal G1, 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2019/06/10/servidor-e-exonerado-do-inss-em-juziz-de-fora-por-fraudar-sistema-de-cotas-em-concurso-publico.ghtml>. Acesso em: 04/06/2021

SILVA, Allan Gustavo Freire da *et al.* **A relação entre Estado e políticas públicas**: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. Revista Debates, Porto Alegre, 2017, v. 11, n. 1, p. 25-42, 5 maio 2021.

SILVA, José Afonso da. **O Estado Democrático de Direito**. [S. l.], 1988. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj6oZT0193wAhV7G7kGHb-0AFI4ChAWMAB6BAgDEAM&url=http%3A%2F%2Fbibliotecadigital.fgv.br%2Fojs%2Findex.php%2Frd%2Farticle%2F%2520viewFile%2F45920%2F44126%253E&usg=AOvVaw261_YojmJ40mduLmWTp3Q9. Acesso em: 22 maio 2021.

SOUZA, Fernando Cavalcanti de. **Regime disciplinar**: uma análise dos procedimentos na Universidade Federal de Pernambuco de 2010 a 2013. Orientador: Prof. Dra. Sylvana Maria Brandão de Aguiar. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) - Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/13849/1/DISSERTACAO%20-%20FERNANDO%20CAVALCANTI%20DE%20SOUZA.pdf>. Acesso em: 8 maio 2021.

SOUZA, Marcilene Garcia de. **Ações afirmativas e inclusão de negros por "cotas raciais" nos serviços públicos do Paraná**. Orientador: Dagoberto José Fonseca. 2010. 457 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Campus Araraquara, Araraquara, São Paulo, 2010. *E-book* (457 p.).

SOUZA, Marcilene Garcia de. **Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na educação superior e nos concursos públicos**. Revista Educação em Debate, [s. l.], v. 42, n. 83, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.24882/eemd.v42i83.1102>. Acesso em: 6 maio 2021.

SOUZA, Nilda Rodrigues de. **Ações afirmativas em universidades públicas brasileiras**: uma análise sobre a implantação das cotas raciais. Orientador: José Antônio Segatto. 2014.

Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/150895>. Acesso em: 6 maio 2021.

SCHEUERMANN, Gabriela Felden. **Ações afirmativas, inclusão, visibilidade negra: a legitimidade de cotas raciais em processos seletivos para ingresso no ensino superior e no serviço público federal.** Orientador: Prof^oDr^o Noli Bernardo Hahn. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Regional Integrada do Alto do Uruguai e das Missões, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Santo Ângelo, Rio Grande do Sul, 2017.

SCHWINGEL, Samara. **Universidade expulsa 15 estudantes por fraude em cotas raciais.** *In:* Estado de Minas. [S. l.], 14 jul. 2020. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/ufmg-decide-por-desligamento-de-22-estudantes-que-fraudaram-sistema-de-cotas>. Acesso em: 8 maio 2021.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado.** São Paulo: Saraiva, 2005.

TOMEI, Manuela. **Ação afirmativa para a igualdade racial**: características, impactos e desafios. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2005.

O QUE são ações afirmativas?. [S. l.], 8 maio 2021. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/o-que-sao-aco-es-afirmativas/>. Acesso em: 8 maio 2021.

UFMG decide pelo desligamento de 22 estudantes que fraudaram sistema de cotas. [S. l.], 25 fev. 2021. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/ufmg-decide-por-desligamento-de-22-estudantes-que-fraudaram-sistema-de-cotas>. Acesso em: 8 maio 2021.

USP expulsa aluno pela 1ª vez por fraude no sistema de cotas raciais. [S. l.], 15 set. 2020. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/usp-expulsa-aluno-pela-1a-vez-por-fraude-no-sistema-de-cotas-raciais>. Acesso em: 8 maio 2021.

VASCONCELOS, Caê. **Com 812 mil pessoas presas, Brasil mantém a terceira maior população carcerária do mundo**. [S. l.], 19 jul. 2019. Disponível em: <https://ponte.org/com-812-mil-pessoas-presas-brasil-mantem-a-terceira-maior-populacao-carceraria-do-mundo/>. Acesso em: 26 maio 2021.

VAZ, Livia Santanna e Sant'Anna. **As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra falsidade de autodeclarações raciais**. In: DIAS, Gleidson; TAVARES JÚNIOR, (org.) Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

VERAS, Renata Meira; LEMOS, Denise Vieira da Silva; MACEDO, Brian Teles Fonseca. **A trajetória da criação dos Bacharelados Interdisciplinares na Universidade Federal da Bahia**. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas) [online]. 2015, v. 20, n. 3 [Acessado 1 Junho 2021], pp. 621-641. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-40772015000300004>>.

WAINER, Jacques e MELGUIZO, Tatiana. **Políticas de inclusão no ensino superior:** avaliação do desempenho dos alunos baseado no Enade de 2012 a 2014. Educação e Pesquisa [online]. 2018, v. 44 [Acessado 27 Maio 2021] , Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-9702201612162807>>

WERNECK, Jurema. **Racismo Institucional:** uma abordagem conceitual. 1. ed. Porto Alegre: Trama design, 2013. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2013/05/FINAL-WEB-Racismo-Institucional-uma-abordagem-conceitual.pdf>. Acesso em: 6 maio 2021.