
COMISSÕES DE HETEROVERIFICAÇÃO EM FUNCIONAMENTO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DA BAHIA: ANÁLISE DOS MARCOS LEGAIS E AS LIÇÕES DAS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS

*HETEROIDENTIFICATION COMMITTEES IN OPERATION AT
FEDERAL UNIVERSITIES IN BAHIA: ANALYSIS OF LEGAL
FRAMEWORKS AND LESSONS FROM INSTITUTIONAL
PRACTICES*

*Denilton Leal Carvalho¹
Neilton da Silva²*

-
- 1 Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera (Uniderp) Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Procurador Federal.
 - 2 Doutor em Ciências da Educação pela Universidade do Minho (Portugal) e em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Mestre em Educação e Cultura Contemporânea pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Psicopedagogia Institucional pela Universidade Candido Mendes (UCAM) e em Gestão Estratégica de Recursos Humanos pela UNESA. Bacharel em Pedagogia pela UNESA. Professor da UFRB.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Marcos históricos e a política de cotas no ensino superior federal brasileiro. 2. Ações afirmativas nas universidades, heteroverificação racial e as comissões de aferição. 2.1. A sindicabilidade da autodeclaração. 2.2. A natureza complementar da heteroverificação. 2.3. As comissões de aferição e o dever de fiscalização do Estado. 3. As comissões de heteroverificação na execução das políticas de cotas raciais nas universidades federais baianas. 3.1. Concepções dos agentes públicos sobre as comissões de heteroverificação e sua dinâmica de funcionamento. 3.2. Principais desafios enfrentados pelas comissões de heteroverificação. 3.3. Fraudes e judicialização das cotas raciais frente às conclusões das comissões de heteroverificação. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Dentre as diversas ações afirmativas, as cotas raciais em processos seletivos para ingresso no ensino superior e para provimento de cargos em concursos públicos são, talvez, as medidas que mais suscitam debates sociopolíticos e embates jurídicos. O fato de a autodeclaração racial ter sido utilizada, inicialmente, como único critério legalmente previsto para ocupação das vagas reservadas à população negra deu azo à prática de fraudes ao sistema de cotas, razão pela qual foram instituídas as comissões de heteroverificação. Nessa senda, objetivou-se, no presente estudo, investigar, a partir da análise das suas atribuições e limites, quais desafios as comissões de heteroverificação precisam suplantar para prevenir a prática de fraudes e promover a implementação efetiva da Política Pública de cotas raciais de acesso às Universidades Federais. Com o método dialético, desenvolveu-se uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa do problema e estudo de casos múltiplos. Quanto à coleta de dados, procedeu-se à realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário semiaberto. Como principais desafios, constatou-se a necessidade de capacitação contínua das pessoas que integram os comitês e comissões de heteroverificação, a falta de motivação dos servidores na participação das comissões e as tentativas de fraudes e anulações das decisões das comissões por sentenças judiciais. Conclui-se, a partir da análise desses principais desafios, pela importância de uma uniformização procedimental das comissões, com orientações quanto à qualificação mínima e capacitação contínua dos membros, a necessidade de implementação de medidas de fomento à participação dos servidores e de enfrentamento às fraudes e a consolidação das decisões administrativas das comissões.

PALAVRAS-CHAVE: Ações afirmativas. Cotas Raciais. Comitês de aferição. Ensino superior. Combate a Fraudes.

ABSTRACT: Among the various affirmative actions, racial quotas in selection processes for entry into higher education and for filling positions in public examinations are, perhaps, the measures that most arouse sociopolitical debates and legal clashes. The fact that racial self-declaration was initially used as the only legally established criterion for occupying vacancies reserved for the black population gave rise to the practice of fraud in the quota system, which is why heteroverification commissions were established. Along these lines, the aim of this study was to investigate, based on the analysis of their attributions and limits, what challenges heteroverification commissions need to overcome to prevent the practice of fraud and promote the effective implementation of the Public Policy of racial access quotas. to Federal Universities. Using the dialectical method, exploratory research was developed, with a qualitative approach to the problem and multiple case studies. Regarding data collection, semi- structured interviews were carried out and a semi-open questionnaire was applied. The main challenges were the need for continuous training of people who are part of heteroverification committees and commissions; the lack of motivation of employees in participating in committees; attempted fraud and annulment of commission decisions by court rulings. It is concluded, from the analysis of these main challenges, the importance of procedural standardization of the commissions, with guidelines regarding the minimum qualification and continuous training of members; the need to implement measures to encourage employee participation and combat fraud; and consolidation of the committees' administrative decisions.

KEYWORDS: Affirmative actions. Racial quotas. Assessment committees. Higher education. Combating Fraud.

INTRODUÇÃO

A desigualdade socioeconômica é traço marcante da sociedade brasileira. Segundo o *World Inequality Report 2022*, 1% dos mais ricos concentra 50% da riqueza nacional, enquanto a metade mais pobre detém apenas 1%. O Brasil figura como o segundo país mais desigual da América Latina e o 11º no mundo.

Destaque-se que essa discrepância socioeconômica, não por acaso, tem uma nefasta predileção pela população negra (pretos e pardos). De

acordo com o Estudo de Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2021, dentre os 10% mais pobres, 74,1% são negros. No Nordeste, região com a maior população negra do país, esse percentual se eleva para 78,5%.

Essa desigualdade é reproduzida também na realidade do ensino superior brasileiro. De acordo com o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre ação afirmativa e população negra na educação superior, publicado em 2020, apenas 18% dos jovens negros (pretos e pardos), na faixa etária entre 18 e 24 anos, cursavam uma universidade; ao passo que, entre os jovens brancos, na mesma faixa etária, o percentual era de 36%, ou seja, o dobro, em que pese os negros correspondam a, aproximadamente, 56% da população do país, conforme Censo Demográfico de 2022 realizado pelo IBGE.

Com efeito, a população negra ainda é pouco representada nas instituições de nível superior, em que pese os resultados obtidos com as ações afirmativas raciais implementadas nas universidades públicas no processo de multirracismo universitário. Sem dúvidas, a educação superior constitui um dos principais espaços de poder capaz de viabilizar a mobilidade social do indivíduo através da educação formal e acesso ao mercado de trabalho (Vaz, 2018).

A Lei n. 12.711/2012 (Lei de Cotas), atualizada pela Lei n. 14.723/2023, buscou enfrentar esse cenário, mas vem sofrendo ataques, fraudes e questionamentos, ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha confirmado sua constitucionalidade. A principal fragilidade decorre da autodeclaração, mitigada pela criação das comissões de heteroverificação, cuja legitimidade foi reconhecida pelo STF. Contudo, tais comissões enfrentam entraves normativos, administrativos e judiciais que podem enfraquecer a política pública.

O presente estudo analisa atribuições, limites e desafios das comissões de heteroverificação, cotejando normas nacionais e institucionais, bem como examinando sua criação, funcionamento e decisões contestadas judicialmente. A pesquisa, de natureza aplicada e caráter exploratório, adota método dialético e estudo de casos múltiplos em quatro universidades federais da Bahia. Foram utilizadas revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas com presidentes e ex-presidentes das comissões, procuradores federais e juiz federal, além de questionários enviados a cerca de 60 membros (com 16 respostas).

Busca-se, assim, identificar obstáculos enfrentados e instrumentos de superação, visando ao aprimoramento da política de cotas e à efetividade das comissões. Os resultados contribuem também para qualificar a atuação da Advocacia-Geral da União, tanto na consultoria e assessoramento, quanto

na defesa judicial da constitucionalidade e legalidade das ações afirmativas no ensino superior.

1. MARCOS HISTÓRICOS E A POLÍTICA DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR FEDERAL BRASILEIRO

A distorção socioeconômica e, sobretudo, racial colide frontalmente com o princípio constitucional da isonomia, previsto no art. 5º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segundo o qual “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, [...]”.

Historicamente, as Revoluções Burguesas consolidaram o princípio de igualdade formal, assegurando tratamento isonômico a todos os cidadãos. Com o Estado Social, especialmente no pós-guerra (1945-1975), a igualdade passou a ter conteúdo material, incorporando direitos sociais e econômicos que exigem do Estado atuação positiva para reduzir desigualdades e promover justiça social.

Fernandes (2011, p. 598) destaca que:

a preocupação do constitucionalismo contemporâneo no que toca o princípio da igualdade tem sido de diferenciar discriminação (ou discriminação arbitrária e absurda) e diferenciação (que para alguns poderia ser intitulada de discriminação adequada e razoável). Enquanto as diferenciações (ou discriminações lícitas, não absurdas) se mostram como mecanismos necessários a uma proteção das minorias, excluídas da condição de participação na tomada de decisões institucionais (igualdade procedimental), as discriminações (ilícitas) são elementos arbitrários e, por isso mesmo, lesivos à própria igualdade.

Dessa forma, pode-se afirmar que “A discriminação ocorre quando somos tratados iguais em situações diferentes e como diferentes em situações iguais” (Piovesan, 2007, p. 39). Logo, na busca pelo cumprimento do princípio da isonomia, faz-se necessária a associação de medidas proibitivas de escopo antidiscriminatório com políticas reparatórias que busquem catalisar o alcance da efetiva implementação da igualdade material.

Nesse sentido, Santos (2009, p. 54) apresenta a concepção de ações afirmativas como “medidas especiais e temporárias que buscam compensar um passado discriminatório, ao passo em que objetivam acelerar o processo de igualdade com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis como as minorias étnicas e raciais”.

Em sede legal, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da Organização das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 65.810 de 08 de dezembro de 1968, traz, em seu artigo 2º, item 2, a essência das ações afirmativas, em que pese não as nominar com tal, *in verbis*:

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

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

A compreensão das ações afirmativas exige uma abordagem multidisciplinar, a partir de perspectivas jurídicas, sociológicas, políticas e educacionais, conforme previsto na Convenção da ONU. Busca-se, assim, superar uma visão “meramente descritiva, estática e formal do elemento jurídico” (Bucci; Coutinho, 2017, p. 4), situando-as em seu contexto político-institucional. Essas políticas visam concretizar a igualdade material por meio de prerrogativas para grupos historicamente discriminados, como a população negra, promovendo mudanças no cenário de exclusão. “A finalidade das ações afirmativas étnico-raciais [...] é concretizar a igualdade material entre pretos e brancos por intermédio da destinação de reservas de vagas no ensino superior” (Pedrosa, 2021, p. 83).

As ações afirmativas educacionais resultaram do descontentamento de movimentos sociais frente ao racismo estrutural e da ineficácia de políticas anteriores, baseadas no mito da democracia racial. São, portanto, políticas públicas de caráter redistributivo, voltadas à correção de desigualdades históricas oriundas da cultura escravocrata, tendo o Movimento Negro papel central na luta pela inclusão de negros no ensino superior e no mercado de trabalho. Nesse sentido, “as cotas raciais são políticas públicas afirmativas que asseguram a inserção no ensino superior da classe preta [...] proporcionando [...] a inclusão daqueles que foram e são excluídos” (Pedrosa, 2021, p. 91).

Com efeito, alicerçada numa estrutura social escravocrata oficialmente por, pelo menos, 388 anos, a sociedade brasileira convive com as mazelas desse regime até os dias atuais, principalmente sob a forma de exclusão

socioeconômica, com fortes reflexos na educação, cujo acesso por muito tempo foi juridicamente vedado às pessoas escravizadas.

A Constituição de 1824, a primeira do Brasil, em seu art. 179, inciso XXXII, garantia a todos os cidadãos a instrução primária e gratuita, mas excluía os escravizados do conceito de cidadão. Nessa linha, diversas legislações das províncias (atuais estados) vedavam o acesso dos indivíduos escravizados à educação. Barros (2016, p. 595) cita o exemplo da província do Rio Grande do Norte, que, em 1836,

aprovou os Estatutos para as Primeiras Letras da Província. Ao tratar das matrículas, determinava: Os Professores **não admitirão em suas aulas alunos, que não sejam livres**: as Professoras porem **podem receber escravas; para o fim tão somente de lhes ensinar as prendas domésticas**, não as compreendendo, todavia, na matrícula, de que trata o artigo 16, sob pena de perda do ordenado correspondente a um mês (grifos do autor).

O alijamento educacional da população negra gera efeitos persistentes. Em 1988, apenas 3,6% dos negros cursavam ensino superior, segundo a PNAD (1988-2008) (Artes; Ricoldi, 2015, p. 4). Apesar desse histórico de exclusão, a educação sempre foi vista como instrumento central de emancipação e inclusão social: “os negros sempre destacaram o acesso à educação como uma importante estratégia de mediação” (Santos; Stevam, 2016).

O Movimento Negro desempenhou papel decisivo na formulação das ações afirmativas, reivindicando-as formalmente na Marcha Zumbi 300 anos contra o Racismo, em 1995. Em 2001, a Conferência de Durban resultou em compromisso internacional pela implementação de políticas antidiscriminatórias, especialmente na educação (Lisboa, 2007; Crosara, 2017).

As primeiras iniciativas efetivas surgiram por autonomia universitária: UNEB (2002), UERJ, UENF (2003) e UnB (2004). A ausência de regulamentação centralizada manteve a diversidade de metodologias, até que, em 2008, 53 universidades já adotavam cotas (Daflon; Feres Júnior; Campos, 2013, p. 308). Predominava, até então, a autodeclaração racial, utilizada por 80% das instituições até 2012, enquanto apenas seis adotavam heteroverificação (idem, p. 311).

O “caso dos gêmeos da UnB” (2007) expôs fragilidades das bancas de heteroidentificação e fomentou críticas ao sistema de cotas. Em 2009, o DEM ajuizou a ADPF n. 186, alegando “racismo estatal” e “Tribunal Racial”, mas, em 2012, o STF confirmou a constitucionalidade das cotas e da autonomia universitária. Com base nessa decisão e no Estatuto da

Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010), foi promulgada a Lei n. 12.711/2012, que normatizou o ingresso nas universidades federais e institutos federais, instituindo cotas com critérios étnico-raciais e econômicos.

2. AÇÕES AFIRMATIVAS NAS UNIVERSIDADES, HETEROVERIFICAÇÃO RACIAL E AS COMISSÕES DE AFERIÇÃO

As ações afirmativas são medidas compensatórias e temporárias, voltadas a reparar desigualdades históricas e promover igualdade material para grupos vulneráveis, como minorias étnicas e raciais (Santos, 2009). Piovesan (2005, p. 49) destaca que, como políticas compensatórias, “cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático: assegurar a diversidade e a pluralidade social”.

A Lei de Cotas concretiza essas medidas no ensino superior, prevendo que instituições federais reservem ao menos 50% das vagas, por turno e curso, a egressos do ensino médio público, sendo metade delas destinada a candidatos com renda familiar per capita de até um salário mínimo. Além do critério socioeconômico, exige-se autodeclaração como preto, pardo, indígena, quilombola ou pessoa com deficiência, observando-se a proporção desses grupos na unidade federativa, conforme censo do IBGE. Vagas remanescentes devem ser redistribuídas, priorizando esses grupos e, em seguida, os demais estudantes de escolas públicas.

2.1. A sindicabilidade da autodeclaração

O art. 3º da Lei n. 12.711/2012 destina as cotas à população negra, indígena, quilombola e às pessoas com deficiência que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. Para este estudo, destaca-se a definição da população negra, em um país marcado pelo mito da democracia racial e pela intensa miscigenação.

Segundo o IBGE, negros são aqueles que se autodeclararam pretos ou pardos, critério respaldado pela PNAD e pela Nota Técnica n. 43/2015 da SEPIR/PR. A autodeclaração, baseada na subjetividade do indivíduo, é considerada método adequado em Estados Democráticos de Direito, pois reconhece o aspecto social da identidade, preserva direitos fundamentais, como liberdade, dignidade e autodeterminação, e respeita a história de vida e o contexto sociocultural do sujeito (Rios, 2018).

No âmbito normativo, as Leis n. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), n. 12.711/2012 (Lei de Cotas no Ensino Superior) e n. 12.990/2014

(Cotas em Concursos Públicos) consolidam a autodeclaração como critério para definição da população negra.

Constata-se, pois, que o arcabouço legal brasileiro, com esteio em convenções internacionais, a exemplo da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os Povos Indígenas e Tribais, de 1989, estabelece a autodeclaração como critério de definição étnico-racial, inclusive como fruto das reivindicações dos movimentos negros na busca da valorização identitária do povo negro, conforme ressalta Vaz (2018, p. 42):

O critério da autodeclaração também foi historicamente reconhecido e pleiteado pelo movimento negro, como modo de valorização identitária da população negra, cujo processo de embranquecimento – promovido pelo Estado brasileiro e por vertentes da ciência, notadamente no final do século XIX e início do século XX – teve como um de seus efeitos a autorrejeição e a negação de sua identidade negra.

Embora essencial para a identidade racial, a autodeclaração, quando usada como critério único de acesso às cotas, abre espaço para fraudes e enfraquece a política pública (Rios, 2018). Argumenta-se que essa metodologia desconsidera a mestiçagem brasileira e a percepção social da identidade racial, favorecendo indevidamente quem não integra o grupo discriminado. A identidade étnico-racial, portanto, é relacional, formada pela autodenominação e pelo reconhecimento de terceiros, aspecto materializado na heteroverificação (Pedrosa, 2021). Assim, não basta que o indivíduo se identifique como negro; é necessário que a sociedade também o reconheça como tal (Lima, 2008).

O racismo brasileiro, baseado no preconceito de marca, recai sobre características físicas, como cor da pele, cabelo e traços faciais (Vaz, 2018), o que reforça a importância do olhar social na definição racial. Embora a autoidentificação seja expressão do direito fundamental à autodeterminação, sua adoção isolada é insuficiente, devendo ser mitigada para garantir a efetividade das cotas raciais.

Dessa forma, enquanto instrumento de combate às práticas racistas no Brasil, a política de cotas deve ter como pressuposto a autodeclaração racial, concebida, contudo, como método necessariamente sujeito à sindicância de sua veracidade por um mecanismo de heteroafecção.

2.2. A natureza complementar da heteroverificação

A heteroverificação é a metodologia de reconhecimento identitário baseada na análise externa da pertença étnico-racial, considerando critérios

como fenótipo, ascendência e documentos, como a carta consubstanciada utilizada pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Conforme já destacado, o racismo, no Brasil, alicerça-se no preconceito de marca. Dessa forma, sendo o sistema de reserva de vagas uma ação afirmativa de enfrentamento ao racismo, é elementar, por conseguinte, a utilização de procedimentos heterônomos de identificação com adoção de critério, preferencialmente, fenotípico. Isto porque, se as práticas racistas são perpetradas com base nas características físicas do indivíduo, essas mesmas características é que devem ser consideradas na análise de pertencimento racial.

Faz-se mister ressaltar, no entanto, que a autodeclaração e a heteroverificação são métodos complementares de identificação racial. A autoidentificação é essencial para expressar como o indivíduo se vê, mas não é absoluta quando vinculada a direitos materiais, devendo ser validada por critérios externos (Vaz, 2018). Assim, a heteroverificação confirma a veracidade da autodeclaração no acesso às cotas raciais, formando um sistema híbrido. Embora a Lei n. 12.711/2012 seja omissa sobre a sindicância da autodeclaração, o STF, na ADC n. 41/DF, confirmou a legitimidade da heteroverificação como instrumento complementar.

2.3. As comissões de aferição e o dever de fiscalização do Estado

As Leis de Cotas (Leis n. 12.711/2012 e n. 12.990/2014) não previram mecanismos de aferição da autodeclaração, cabendo à Portaria Normativa n. 4/2018 do então Ministério do Planejamento regulamentar a heteroverificação nos concursos públicos. Na ausência de norma específica para a Lei n. 12.711/2012, instituições de ensino superior aplicam analogicamente essa regulamentação. Assim, a comissão de heteroverificação tornou-se o principal instrumento administrativo para validar autodeclarações raciais.

Com efeito, o alto índice de constatação de autodeclarações falsas para fins de burla ao sistema de cotas étnico-raciais, como ocorreu, por exemplo, na Universidade Federal do Ceará (UFC), que registrou 95 ocorrências comprovadas de uso indevido de cotas raciais no interregno de 2020 a 2022 (Barros, 2023), justifica a necessidade de adoção de medidas fiscalizatórias a fim de coibir a prática de autodeclarações raciais fraudulentas.

A utilização de mecanismos de aferição da autodeclaração, com escopo fiscalizatório, possibilita a efetiva implementação da política pública afirmativa de inclusão étnico-racial para os verdadeiros destinatários da medida, bem como impede que indivíduos que não possuem relação de pertencimento com a raça negra possam se favorecer ilegitimamente da reserva de vaga racial nas universidades.

Insta registrar, nessa senda, que, das 69 universidades federais existentes no país, apenas três não possuem comissão de aferição, quais sejam, a Universidade Federal de Rondônia (UNIR), a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).³ Constatou-se, assim, que no sistema de cotas raciais, prevalece a utilização de comissões de heteroverificação, embora algumas universidades, como a UFMG, adotem a Carta Consubstanciada. O STF reconheceu a constitucionalidade dessas comissões na ADC n. 41, relativa à Lei n. 12.990/2014. Diante da omissão da Lei n. 12.711/2012 e da Portaria MEC n. 18/2012, aplicam-se analogicamente as regras da Portaria Normativa n. 4/2018 (Marques; Rosa; Oliveira, 2019).

A autonomia universitária autoriza a criação dessas comissões, bem como a previsão de sanções administrativas em casos de fraudes, observados o contraditório e a ampla defesa (Santos; Camilloto; Dias, 2019). A Administração, pelo dever de fiscalização decorrente do Poder de Polícia (Moreira Neto, 2009), deve prevenir fraudes que esvaziam a política de cotas, aplicando penalidades como eliminação ou cancelamento de matrícula (Lei n. 12.990/2014).

Assim, a heteroverificação é indispensável para garantir a efetividade da política de cotas e reparar desigualdades históricas, devendo ser realizada em todas as autodeclarações, independentemente de denúncias (Vaz, 2018). Conforme consolidado pelo STF (ADPF n. 186 e ADC n. 41), trata-se de mecanismo legítimo e necessário.

Com efeito, a etapa complementar de heteroverificação no sistema de reserva de vagas para ingresso no ensino superior, nos termos da Lei n. 12.711/2012, não deve ser vista como mera possibilidade de utilização de critério subsidiário heterônomo de validação da autodeclaração, mas sim como instrumento complementar e obrigatório de fiscalização no combate às fraudes nas autodeclarações raciais (Vaz, 2018).

3. AS COMISSÕES DE HETEROVERIFICAÇÃO NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BAIANAS

Na Bahia, a UFRB foi a primeira universidade federal a regulamentar a comissão de heteroverificação (Res. CONSUNI n. 003/2018), seguida pela UFSB (Res. n. 26/2019), UFBA (Portaria n. 169/2019) e UFOB (Res. n. 15/2022). Todas estruturam suas comissões em subcomissões para aferição da autodeclaração, análise de denúncias e recursos, variando de 13 a 50 membros,

3 Dados obtidos pela agência de jornalismo Alma Preta, com base na Lei de Acesso à Informação.

entre docentes, discentes, técnicos e representantes da sociedade civil – exceto a UFRB. A Carta de Curitiba recomenda a inclusão de movimentos sociais para ampliar a transparência.

As decisões são tomadas por maioria simples, fundamentadas exclusivamente em critérios fenotípicos, conforme a Portaria Normativa n. 4/2018, com registro obrigatório de imagens do candidato. Em regra, suas deliberações valem apenas para o certame específico, salvo na UFRB, cuja norma contraria o art. 12, § 1º, da Portaria n. 4/2018, que restringe a validade ao concurso em questão.

3.1. Concepções dos agentes públicos sobre as comissões de heteroverificação e sua dinâmica de funcionamento

Para identificar as concepções dos principais atores na execução da política de cotas raciais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com presidentes e ex-presidentes de comitês de heteroverificação, procuradores federais e um magistrado, além de questionário aplicado aos membros das comissões das quatro universidades federais da Bahia (UFBA, UFOB, UFRB e UFSB).

O perfil dos participantes revelou maioria feminina (68,18%), com alta qualificação acadêmica (25% graduação, 18,8% especialização, 25% mestrado e 31,3% doutorado) e formações diversas, incluindo Direito, Serviço Social, Pedagogia, Ciências Contábeis, Engenharia e História. Quanto à cor/etnia, 68,75% se autodeclararam pretos, 18,75% pardos e 12,5% brancos.

É importante registrar a concepção uníssona dos entrevistados acerca das cotas raciais enquanto política de reparação social e enfrentamento ao racismo, visando uma democratização do ensino superior e redução da desigualdade sociorracial.

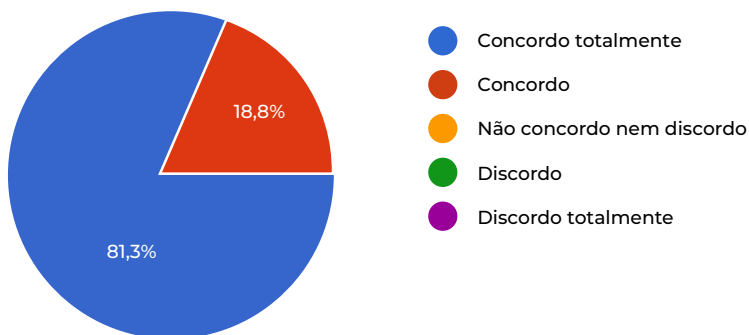
É uma grande estratégia do ponto de vista político, do ponto de vista da indenização da reparação social e, claro, tendo como fim aí a questão da democratização do ensino. No âmbito do ensino, mas democratização também é social e aí, obviamente, de forma extensiva, pensando nas relações trabalhistas, né? Nos outros espaços sociais. (Entrevistada 1, 2023, comunicação verbal)

É uma política importante, necessária de reparação. Então, as cotas raciais de fato, são políticas que tentam reparar essa desigualdade sociorracial. (Entrevistada 2, 2023, comunicação verbal)

As cotas raciais fazem parte de uma política pública necessária de reparação social e de combate ao racismo estrutural. (Entrevistada 4, 2023, comunicação verbal)

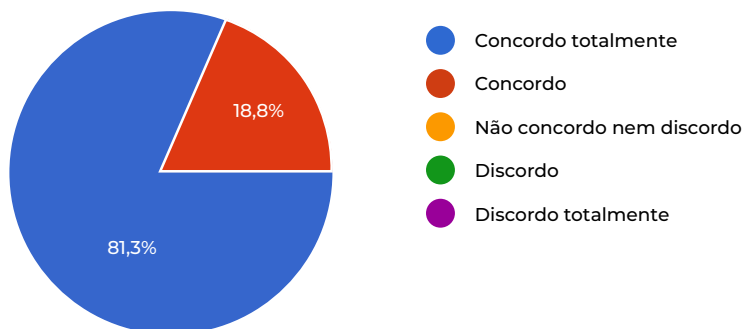
Nessa senda, os membros integrantes das comissões declararam concordar com a política de cotas raciais, bem como com a instituição das comissões de heteroverificação.

Figura 1 – Grau de concordância com a política de cotas raciais



Fonte: Autores, 2023.

Figura 2 – Grau de concordância com a instituição de Comissões de Heteroverificação



Fonte: Autores, 2023.

Percebe-se, pois, que 100% dos participantes da pesquisa concordam tanto com a política de cotas raciais quanto com a instituição de comissões de heteroverificação, conforme apontam os gráficos das Figuras 1 e 2, sendo que 81,3% concordam totalmente e 18,8% apenas concordam.

Ainda sobre a concepção dos agentes públicos acerca das comissões de heteroverificação, cumpre ressaltar o entendimento de que se trata de

mecanismo complementar à autodeclaração, necessário à prevenção de fraudes. Calha destacar, no entanto, uma perspectiva apresentada por uma das pessoas entrevistadas, no sentido de que, além de um instrumento de prevenção de fraudes, as comissões de heteroverificação também têm uma função de acolhimento das pessoas negras, destinatárias da política de cotas:

As comissões de heteroidentificação são instâncias fundamentais para o acesso às contas raciais, uma vez que pensávamos, quando as cotas foram instituídas, que não haveria casos de fraude, que hoje a gente dá um nome mais bonito de ocupação irregular de vagas, então a gente acreditava que não haveria ocupação irregular, considerando, né, que o racismo que a gente experimenta no nosso país é um racismo de marca. [...] Desde o princípio que eu conheci a comissão de heteroidentificação, entendi que seria esse lugar de, de barrar os fraudadores e, a partir das formações, eu fui vendo também que é o lugar de acolher, todas as pessoas negras, no contexto em que ela estiver, seja na universidade, seja na no concurso público, né, seja em uma instituição ou uma empresa privada que resolveu prover a política de cotas. (Entrevistada 6, 2023, comunicação verbal)

Com efeito, as comissões de heteroverificação constituem um necessário instrumento de controle de veracidade da autodeclaração, complementando esta. Contudo, elas têm desempenhado também uma outra função, qual seja, de acolhimento das pessoas negras candidatas às vagas reservadas, fortalecendo o sentimento de pertença.

Nesse sentido, Nunes (2018, p. 29) conclui que “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”.

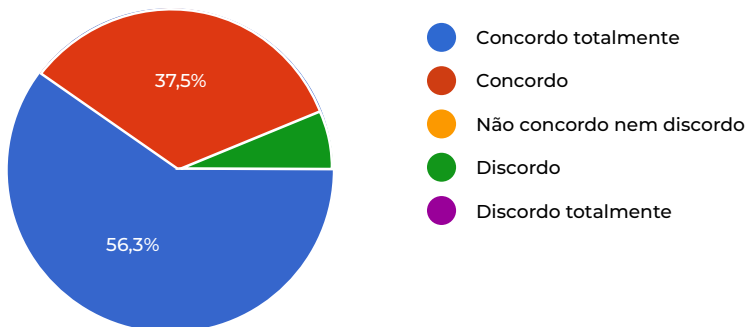
Acerca da dinâmica de funcionamento das comissões de heteroverificação, investigou-se o nível de concordância com o procedimento; a opinião dos participantes quanto às modalidades das bancas de heteroverificação, se presencial ou remota; bem como o entendimento acerca das possibilidades de realização do procedimento de heteroverificação por meio de registros fotográficos ou por vídeo, de forma síncrona ou assíncrona.

A grande maioria dos participantes da pesquisa manifestou concordância com o procedimento adotado pela instituição pela qual atua. Assim, 93,8% declararam concordar com o procedimento realizado pela correlata comissão de heteroverificação, conforme revela o gráfico da Figura 3.

Importante consignar que 93,8% também consideraram relevante (ou muito relevante) que o procedimento de heteroverificação seja realizado presencialmente. Apenas 6,2% entenderam ser irrelevante a modalidade da banca de heteroverificação. É o que se infere da Figura 4.

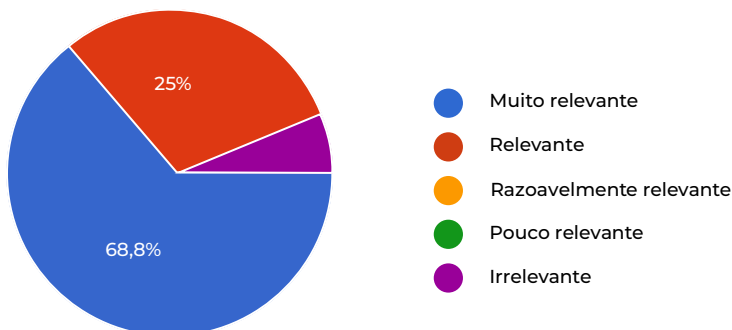
Em consonância com o entendimento majoritário anteriormente registrado, 56,3% revelaram discordar do procedimento de heteroverificação por meio de análise de fotografias das pessoas candidatas, consoante se depreende da Figura 5. Apenas 18,8% concordam com o procedimento de aferição da autodeclaração com base em fotografias. 25% das pessoas participantes da pesquisa revelaram não concordar nem discordar da heteroverificação por meio da análise fotográfica.

Figura 3 – Concordância em relação ao procedimento adotado pela Comissão de Heteroverificação em que atua

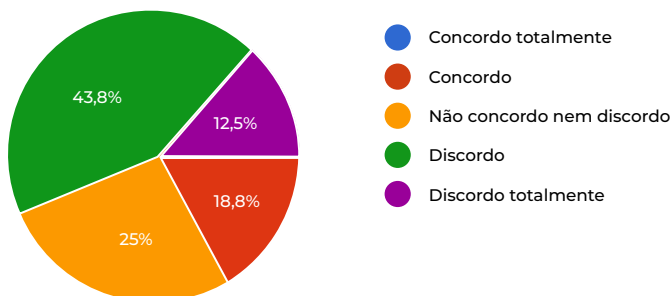


Fonte: Autores, 2023.

Figura 4 – Necessidade de realização presencial do procedimento



Fonte: Autores, 2023.

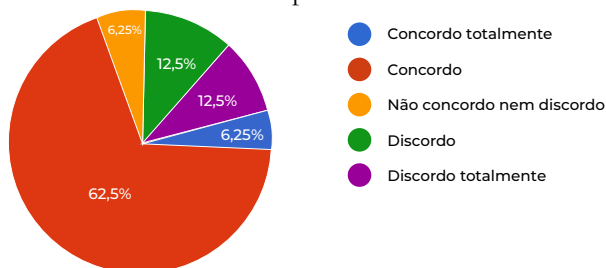
Figura 5 – Possibilidade de verificação da autodeclaração por fotografia

Fonte: Autores, 2023.

Quanto à realização do procedimento de heteroverificação por vídeo, este pode ser realizado de forma síncrona, ou seja, em tempo real, com realização de uma videoconferência ou videochamada entre a pessoa candidata e os membros da banca de heteroverificação; ou assíncrona, com a análise de vídeo gravado e enviado pela pessoa candidata, analisado em momento posterior pelas pessoas integrantes da comissão de heteroverificação.

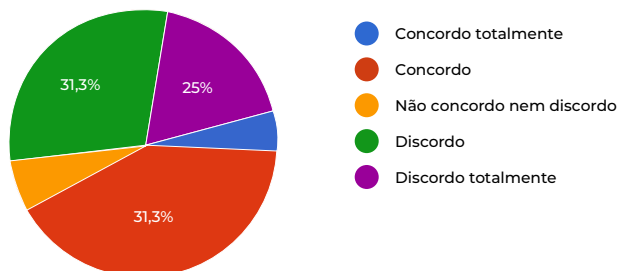
Em relação à heteroverificação por vídeo em tempo real, 68,75% dos participantes da pesquisa manifestaram concordância (62,5% concordam e 6,5% concordam totalmente); ao passo que 25% discordam (12,5% discordam e 12,5% discordam totalmente) e 6,25% não concordam nem discordam (Figura 6).

Quanto à heteroverificação por vídeo assíncrono, ou seja, gravado, há um entendimento majoritariamente contrário entre os participantes da pesquisa. 56,3% manifestaram-se de forma contrária (31,3% discordam e 25% discordam totalmente); 37,5% declaram concordar com o uso de vídeo gravado (31,3% concordam e 6,2% concordam totalmente); e 6,2% manifestaram indiferença (não concordam nem discordam), conforme revela a Figura 7.

Figura 6 – Possibilidade de verificação da autodeclaração por vídeo em tempo real

Fonte: Autores, 2023.

Figura 7 – Possibilidade de verificação da autodeclaração por vídeo de forma assíncrona (gravado)



Fonte: Autores, 2023.

Com efeito, a possibilidade de utilização de diversos recursos tecnológicos na manipulação de resultados de imagens fotográficas ou de vídeos fragiliza a fidedignidade das características físicas das pessoas candidatas às vagas reservadas. De fato, os filtros e efeitos visuais disponíveis em diversos *softwares* e aplicativos de computadores, celulares *smartphones* e outros dispositivos eletrônicos possibilitam a criação de uma imagem de acordo com a vontade da pessoa candidata, não correspondente necessariamente à aparência real e, em muitos casos, de difícil constatação de uso desses recursos.

Nesse sentido, Vaz (2018, p. 57) ressalta que “Não é recomendável a verificação unicamente por meio da análise de fotografias, dada a facilidade com que estas podem ser manipuladas”.

A propósito, calha destacar as declarações de uma das pessoas entrevistadas quanto à dinâmica de funcionamento adotada pela instituição à qual está vinculada:

Eu concordo com a dinâmica de funcionamento. [...] Eu acho que hoje, da forma que está o procedimento, que a gente se organizou em três frentes: Autodeclaração, a fotografia e a filmagem da declaração. Eu acho que no formato que está hoje é um formato que me deixa muito mais confortável do que o formato que a gente começou, que era de foto, só foto e aí ficava, né? Ai, não tem luz demais; ai, não sei... Hoje não, hoje a gente vê a pessoa, a pessoa se autodeclara pra gente, a declaração dela é gravada a foto é tirada pela própria instituição. Então eu acho que no formato que tem hoje, eu acho que incorpora mais, sabe? Dá uma segurança maior pra gente fazer o procedimento. Eu me dou por satisfeita. Eu era

muito insatisfeita no outro, que era remoto. (Entrevistada 6, 2023, comunicação verbal)

Ao tecer suas considerações sobre a Portaria Normativa n. 4/2018, Dias (2018, p. 166) destaca que “a comissão faz heteroidentificação, e que tal procedimento é a identificação feita por terceiros (caput art. 5º), para tal propósito acredito que é importante, praticamente indispensável, que seja feito presencialmente”.

Por outro lado, não se pode negar que a utilização desses recursos tecnológicos, tais como a videochadama ou mesmo as fotografias, contribui para um melhor funcionamento das comissões, conferindo maior celeridade ao procedimento, democratizando o acesso às cotas, porquanto permite que candidatos de outras localidades possam realizar o procedimento de heteroverificação sem necessidade de deslocamento, e reduz os custos econômicos do procedimento para a instituição e para as pessoas candidatas, dada a desnecessidade de pagamento de diárias, gastos com passagens e alimentação etc.

Pode-se concluir, dessa forma, que a banca de heteroverificação presencial deve ser adotada prioritariamente, ou seja, como regra; ao passo que os procedimentos de heteroverificação por meio de videoconferência ou vídeos gravados e fotografias devem ser utilizados de forma subsidiária ou quando for demasiadamente onerosa a realização presencial. Em relação à uniformização do funcionamento das comissões de heteroverificação, os entrevistados foram uníssonos quanto à necessidade de uma padronização ou uniformidade procedimental das comissões.

A padronização, ela se faz muito, muito necessária. E aí a gente está considerando que essa padronização reduziria essa sensação de isolamento e de fragilidades das universidades, de um modo geral. A gente teria muito mais segurança do ponto de vista de lidar com essas categorias, que são categorias políticas, são jurídicas, sociais. Enfim, a gente teria muito mais segurança para poder conduzir os processos. [...] Eu acho que essa padronização, ela, ela, possibilitaria contribuir muito para a qualificação dos comitês. (Entrevistada 1, 2023, comunicação verbal)

Eu acho que precisa. É para ter uma uniformização, uma padronização do procedimento à luz da universidade. [...] Cada universidade com suas especificidades, vão lidar, e ainda mais pensando em um Brasil plurirracial, com miscigenações distintas. Eu acho que, tendo essas especificidades regionais, precisa ter minimamente uma padronização, para que o procedimento não seja a cara de que esteja conduzindo naquele momento,

mas seja do órgão. Acho que é extremamente necessária essa padronização, essa normatização. (Entrevistada 2, 2023, comunicação verbal)

Totalmente favorável à existência de uma padronização. O que nós verificamos hoje nas universidades, é que elas se copiam, tendem a buscar os normativos das outras instituições e, de algum modo, ter a segurança jurídica também no que já está sendo praticado em outras instituições. Se nós tivéssemos esse trabalho já consolidado em um documento único, facilitaria o trabalho dessas comissões de modo geral e também das suas procuradorias, que poderiam sempre atualizar esses materiais, de acordo com boas práticas. (Entrevistada 4, 2023, comunicação verbal)

Em relação às pessoas que participaram da pesquisa mediante aplicação do questionário semiaberto, o posicionamento prevalecente foi pela necessidade de uma padronização de procedimentos, respeitadas as especificidades regionais. 87,6% manifestaram concordância com uma uniformização procedimental (43,8% concordam totalmente e 43,8% concordam) e 12,4% discordam da padronização dos procedimentos (6,2% discordam totalmente e 6,2% discordam), conforme se depreende da Figura 8.

Por sua vez, no que concerne ao grau de uniformização do procedimento, 62,5% entendem que devem ser padronizadas as normas gerais, respeitando-se as especificidades regionais; 31,3% declararam-se favoráveis à padronização de todo o procedimento e de todas as regras do processo de heteroverificação; e 6,2% acreditam que a padronização pode oferecer riscos ao procedimento devido à imensa diversidade que o regionalismo possui.

Figura 8 – Necessidade de uniformização procedimental

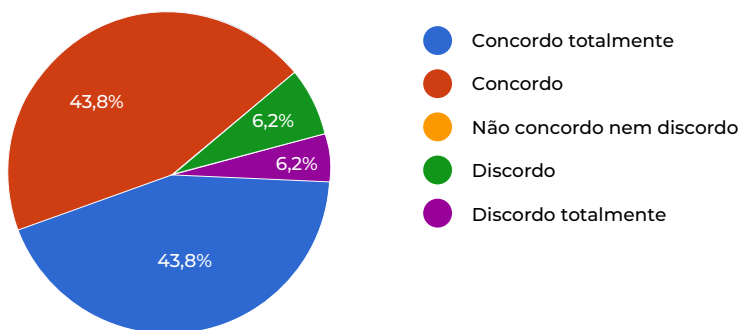
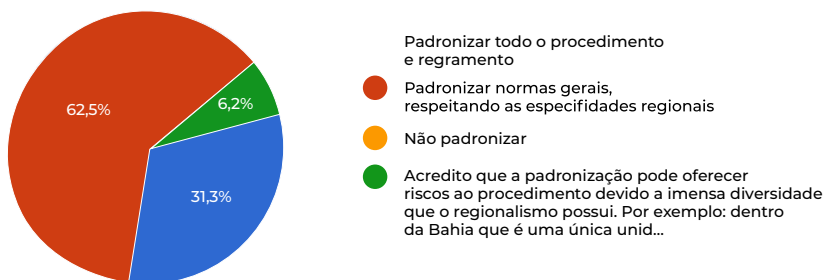


Figura 9 – Grau de uniformização procedimental

Fonte: Autores, 2023.

A constatação da necessidade de uniformização procedimental, sem prejuízo do necessário respeito às especificidades das instituições e de suas localidades, vai de encontro ao que foi defendido por Tavares Jr. (2018, p. 266), ao recomendar que “a comissão da instituição de ensino participe regularmente dos encontros nacionais que vêm aprimorando processo e buscando pontos de convergência e padronização, dentro da realidade de cada instituição”.

Nessa senda, pode-se concluir que, diante da ausência de regulamentação específica acerca do procedimento de heteroverificação nos processos seletivos para ingresso no ensino superior, revela-se oportuna a elaboração de um material instrucional que confira uma uniformidade procedimental para as comissões de heteroverificação, no tocante à composição, às fases do procedimento, inclusive recursal, à estrutura dos comitês, à necessidade de capacitação continuada, ao apoio institucional, ao secretariado, à infraestrutura etc., sem prejuízo do respeito às peculiaridades e especificidades de cada instituição e da localidade onde estão situadas as correlatas instituições de ensino.

3.2. Principais desafios enfrentados pelas comissões de heteroverificação

Na investigação acerca dos principais desafios e enfrentamentos dos agentes públicos responsáveis pela execução e defesa da política de cotas raciais, dentre vários, ao menos três ostentam maiores destaques, quais sejam: a necessidade de formação e qualificação contínua das pessoas que integram as comissões de heteroverificação; a falta de interesse ou engajamento de servidores na participação nos comitês e comissões; e as tentativas de fraudes na sua efetivação no sistema de cotas raciais.

Dentre as respostas fornecidas pelas pessoas entrevistadas, a capacitação permanente das/os integrantes dos comitês e bancas de heteroverificação foi apontada como um dos principais desafios, consoante se infere dos excertos a seguir transcritos.

Eu acho que o maior deles é realmente a qualificação, a gente precisa realmente de comissões muito qualificadas. Eu acho que a gente tem problemas relacionados à adesão. (Entrevistada 1, 2023, comunicação verbal)

A primeira coisa é formação. A gente tem que ter um quadro dentro da universidade formado para isso. Disponível e apto para estar na banca de heteroverificação. (Entrevistada 2, 2023, comunicação verbal)

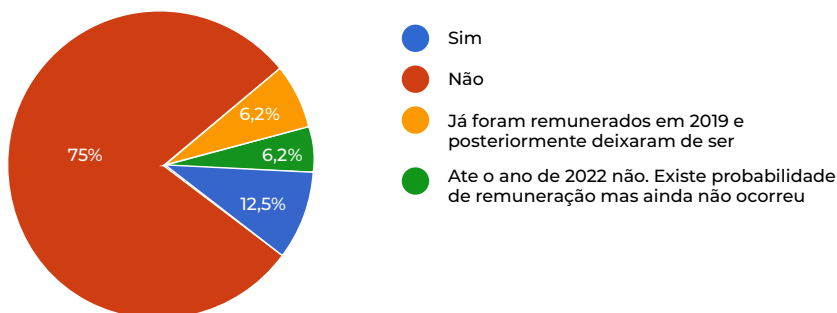
Eu acredito que os principais desafios são questões também que são essenciais da comissão. Eu acho que a manutenção da formação continuada. (Entrevistada 6, comunicação verbal)

Com efeito, por ter por objeto um tema bastante sensível no tocante às discussões sociopolíticas, que é o enfrentamento ao racismo, a qualificação constante dos integrantes das comissões de heteroverificação por meio do letramento racial, sobretudo, constitui um dos maiores desafios na correta aplicação da política pública.

Nesse sentido, Tavares Jr. (2018, p. 260) destaca que “Devido ainda à escassez de profissionais com as competências necessárias, é importante a instituição investir na capacitação dos membros”.

Ressalte-se, ainda, que diretamente relacionado à necessidade de capacitação há o desafio da falta de engajamento para compor os comitês e as bancas de heteroverificação. Dificuldade essa que decorre, em grande parte, da ausência de remuneração no exercício de atividades desempenhadas no âmbito das comissões de heteroverificação. Conforme se infere do gráfico a seguir, a maioria das pessoas que integram as comissões não são remuneradas especificamente para esta atividade.

Note-se que 87,5% das pessoas integrantes das comissões não são remuneradas especificamente pelas atividades desempenhadas nos processos de heteroverificação (75% não são remuneradas; 6,25% não mais são remuneradas desde 2020; e 6,25%, até 2023, momento de resposta ao questionário, não haviam sido remuneradas, apesar da probabilidade de remuneração a partir de 2023). Apenas 12,5% são remunerados diretamente pelo exercício das atribuições nas comissões (Figura 10).

Figura 10 – Remuneração dos membros das comissões de heteroverificação

Fonte: Autores, 2023.

Deveras a remuneração pelos serviços prestados no âmbito das comissões de heteroverificação constitui um verdadeiro estímulo à participação na implementação dessa política pública. Evidentemente que o interesse em integrar uma comissão de heteroverificação não decorre do pagamento pelos serviços, mas o trabalho estritamente voluntário encontra dificuldades diante da dupla jornada, atividades aos finais de semana etc.

Nesse sentido, o I Encontro de Gestores de Verificação de Autodeclaração para Concorrentes às Vagas para PPI/PCD realizado nos dias 17 e 18 de maio de 2017, no Núcleo de Concursos da Universidade Federal do Paraná,

Com objetivo de garantir a participação de servidores(as) e ou colaboradores(as) qualificados(as) para atuação nas bancas de heteroverificação sugere o pagamento pelas hora de trabalho prestadas, em acordo com as regulamentações, por exemplo por meio de GECC - Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (para servidores efetivos).

Reforçando esse entedimento, o GT21 – Educação e Relações Étnico-Raciais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, reunido na cidade de Campo Grande (MS), ao final do I Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas universidades brasileiras e a atuação das Bancas Verificadoras de Autodeclaração na graduação, ocorrido no período de 29/08 a 31/08/2018, divulgou suas conclusões, aprovadas por unanimidade, por meio da Carta de Campo Grande – MS, da qual consta a reivindicação de que os membros das bancas de heteroverificação sejam remunerados pelas atividades desenvolvidas em sua atuação.

Ademais, a participação em comitê ou comissão de heteroverificação a ser considerada como atividade para fins de Progressão ou Promoção Funcional dos docentes e Progressão por Capacitação Profissional para os servidores técnicos, bem como Atividades Curriculares Complementares para os discentes, pode constituir mais um mecanismo de fomento.

Em relação aos óbices enfrentados pelas comissões de heteroverificação, as fraudes e as ocupações irregulares das vagas reservadas e as decisões judiciais que invalidam as conclusões das comissões de heteroverificação foram apontadas como principais desafios no processo de implementação do sistema de cotas raciais de acesso ao ensino superior. O tema será tratado em tópico próprio a seguir.

3.3. Fraudes e judicialização das cotas raciais frente às conclusões das comissões de heteroverificação

Desde a adoção das cotas raciais no ensino superior, fraudes têm sido recorrentes, sobretudo quando a autodeclaração era o único critério de identificação. Mesmo após a criação das comissões de heteroverificação, as burlas persistem, como evidenciado na UFC, que registrou 95 casos comprovados entre 2020 e 2022. Tais fraudes ocorrem quando pessoas não negras se autodeclararam pretas ou, mais frequentemente, pardas (Souza, 2020).

O discurso legitimador dessas práticas apoia-se no mito da democracia racial e na ideia de mestiçagem como característica nacional. Conforme Weschenfelder e Silva (2018, p. 311), “a mestiçagem funciona como uma engrenagem que produz verdades e formas de condução da população”.

Nessa senda, para burlar o sistema de cotas raciais, pessoas não negras utilizam-se do discurso do mito da democracia racial para fazer-se mestiço, tergiversando, no entanto, acerca da característica essencial do racismo no Brasil, que é a marca, pois afeta os negros em razão de suas características físicas (Nogueira, 1998). Rodrigues (2022, p. 327) destaca que:

Trabalho com duas ideias que perpassam o campo das religiões afro-brasileiras: “manifestar” e “incorporar”. Essa é a intenção do título deste texto. Tentarei explicar brevemente: manifestar o orixá é a ideia de que essa divindade faz parte do próprio indivíduo, ela não se acopla ou se incorpora, como algo exterior a ele. Incorporam-se aquelas entidades que não constituem o sujeito, aquelas que lhe são alheias. Os “negros de pele clara” manifestam uma autodeclaração racial mediada por um contato com debates políticos e processos autorreflexivos. [...] Tornar-se negro é observar como a racialização construiu a sua autopercepção e como construiu também os caminhos da sua própria trajetória – atrelada

a outros engajamentos, como de resistência, por exemplo. Diferente disso, o branco que fraudas as comissões de heteroidentificação racial pelo enegrecimento da imagem incorpora uma identidade mestiça. Ele toma para sua organização estética um discurso nacional. Nesse sentido, é o corpo branco, e não mestiço, que está submetido ao fazer corporal de fronteira. O entrelugar não é negro, é branco pintado de marrom.

Souza (2018b) identifica quatro perfis do que convencionou denominar “fraudadores nas cotas raciais”. A definição do perfil resulta da observação do fenótipo das pessoas candidatas durante a banca, da análise do fenótipo daquelas que foram indeferidas e interpuseram recurso à comissão recursal, e do exame dos discursos argumentativos das pessoas que se submeteram à banca recursal.

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 têm 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 candidatas 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. Em algumas situações os “fraudadores cínicos” se misturam com os “fraudadores aventureiros” e vice-versa;

4º) Por último destacamos os “fraudadores ingênuos”, que seriam candidatas, fenotípicamente 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”.

Registre-se que a categorização supramencionada não tem o escopo de rotular ou etiquetar candidatas(os) cuja autodeclaração racial não foi confirmada pela comissão de heteroverificação. Ao revés, sua importância reside na necessidade de reconhecimento do *modus operandi* das pessoas não negras que tentam, de alguma forma, deliberadamente burlar o sistema de cotas raciais, com o objetivo de viabilizar a criação de estratégias pelos órgãos fiscalizadores da política pública, a fim de assegurar a efetividade da ação afirmativa racial.

Diversas decisões das comissões de heteroverificação que não confirmam a autodeclaração acabam anuladas judicialmente, mesmo após recurso. No caso das universidades federais da Bahia (UFRB, UFSB, UFBA e UFOB), as sentenças se agrupam em três fundamentos: (a) ausência de previsão do procedimento de heteroverificação no edital, (b) aplicação da teoria do fato consumado e (c) falta de motivação ou fundamentação genérica nas decisões administrativas.

As anulações por ausência de previsão no edital baseiam-se nos princípios da vinculação ao edital e da segurança jurídica. Para Silva (2006, p. 133), “a segurança jurídica consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos [...]”. Em síntese, esse princípio visa assegurar a estabilidade de situações juridicamente constituídas, ainda que sobrevenham alterações normativas.

Contudo, trazendo a aplicação do referido princípio para o tema das fraudes às cotas, percebe-se que a ocupação de uma vaga reservada com uso de uma autodeclaração racial falsa não constitui uma situação lícita e legítima que merece proteção e garantia de manutenção sob a égide da segurança jurídica. Essa, ao revés, impõe que a escolha e o oportunismo pela emissão de declaração sejam feitos com a ciência das suas consequências diretas. Em outros termos, o princípio da segurança jurídica não alberga a prática de atos ilícitos.

Ainda que o edital não preveja a heteroverificação, o art. 9º da Portaria Normativa MEC n. 18/2012 autoriza o cancelamento da matrícula do estudante que prestar informação falsa, assegurados contraditório e ampla defesa. A Súmula n. 473 do STF reforça que atos ilegais não geram direitos, de modo que autodeclarações fraudulentas não produzem efeitos jurídicos.

Quanto ao princípio da vinculação ao edital, este obriga a Administração a seguir as regras do instrumento convocatório. Contudo, o edital não pode

contrariar a lei nem convalidar atos ilícitos: se a autodeclaração racial é falsa, a ausência de previsão expressa de heteroverificação não legitima a fraude.

Respeitante à teoria do fato consumado, à luz do entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), as situações jurídicas amparadas por decisão judicial e consolidadas pelo decurso do tempo, por força do princípio da segurança jurídica, bem como da estabilidade das relações sociais (STJ REsp 709.934/RJ). Trata-se, pois, da convalidação de uma situação pelo transcurso de um longo período.

Faz-se necessário destacar, entretanto, que o entendimento consolidado no âmbito do STJ é no sentido de aplicação da teoria do fato consumado em situações excepcionalíssimas, destacando como elemento imprescindível a existência de boa-fé na situação jurídica a ser consolidada.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MENOR DE 18 ANOS. APROVAÇÃO NO VESTIBULAR. EXAME SUPLETIVO REALIZADO POR FORÇA DE MEDIDA JUDICIAL PRECÁRIA, POSTERIORMENTE REVOGADA PELA SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 493 DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. PRETENDIDA APLICAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO. IMPOSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

[...]

IV. A jurisprudência do STJ orienta-se no sentido da inaplicabilidade, em regra, da teoria do fato consumado para consolidar situação constituída por força de liminar posteriormente cassada, sob pena de perpetuar situação contrária à lei. Nesse sentido, em casos análogos: STJ, AgInt no REsp 1.860.367/MG, Rel. Ministro GURGEL DE FÁRIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 30/11/2020; AgInt no REsp 1.755.564/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/10/2018; AgInt no REsp 1.288.565/SE, Rel. Ministro GURGEL DE FÁRIA, PRIMEIRA TURMA,

DJe de 17/02/2017; AgRg no REsp 1.416.320/SE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/09/2015. Não se olvida, outrossim, que esta Corte possui entendimento no sentido de que, excepcionalmente, em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, a aplicação da chamada teoria do fato consumado deverá ser admitida, nos casos em que a restauração da estrita legalidade ocasionaria mais danos sociais do que a manutenção da situação consolidada pelo decurso do tempo. Contudo, não é essa a hipótese dos autos.

[...]

(AgInt no REsp n. 1.820.446/SE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 21/6/2021, DJe de 24/6/2021.)

Fraudes afastam a boa-fé, requisito para consolidação de situações jurídicas de fato. Ademais, a motivação é princípio fundamental do processo administrativo (art. 2º da Lei n. 9.784/99) e deve estar expressa e clara, nos termos do art. 50. Assim, decisões de comissões de heteroverificação que apenas afirmam, de forma genérica, a ausência de características fenotípicas não atendem ao dever de motivação.

Sob essa perspectiva, devem ser observados, para fins de motivação da decisão da comissão, três elementos essenciais: a cor da pele (principal fator), a textura dos cabelos e os traços faciais. Desse modo, a fundamentação da decisão não pode ser genérica a ponto de obstaculizar eventual defesa por parte do interessado – a exemplo de algumas decisões que se limitam a afirmar, genericamente, o não atendimento dos requisitos (Vaz, 2018, p. 58).

Com efeito, um dos principais desafios das bancas de heteroverificação corresponde à motivação da decisão que não ratifica a autodeclaração racial, porquanto a fundamentação deve ser pautada em critérios objetivos, sem, contudo, aproximar-se de uma análise antropométrica, de viés lombrosiano, ou de cunho vexatório, que viole o princípio da dignidade da pessoa humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As comissões de heteroverificação ainda constituem um tema que suscita muitos debates acerca do sistema de cotas raciais para ingresso no ensino superior e provimento de cargos em concursos públicos, em que pese o reconhecimento de sua constitucionalidade, pelo STF.

Deveras, as comissões de aferição surgem como um mecanismo de combate às fraudes ao sistema de reserva de vagas à população negra, mas a ausência de normatização enseja uma série de dificuldades na implementação e funcionamento das comissões, desde questões operacionais, suporte institucional, até anulação de suas decisões pelo Poder Judiciário.

É importante salientar que a heteroverificação, conforme destacado supra, não constitui um mecanismo de invalidação da autodeclaração. Essa continua sendo o principal critério de definição do sentimento de pertença racial. Contudo, vale ressaltar que a autoidentidade não possui caráter absoluto quando a ela está atrelada ao exercício de um direito. Por

essa razão, para fins de exercício do direito à ocupação de vagas reservadas à população negra, a autodeclaração ostenta uma presunção relativa de veracidade, suscetível, por conseguinte, à sindicância de sua veracidade, haja vista que a identidade social tem natureza relacional, ou seja, decorre da perspectiva que o indivíduo tem de si mesmo e das características que lhe são atribuídas por outras pessoas.

Como consequência da sindicabilidade da autodeclaração, decorre o dever de fiscalização da Administração Pública, como atributo do Poder de Polícia, materializado, no âmbito da Política Pública de Cotas Raciais, por meio das comissões de heteroverificação, como critério heterônomo de validação da autodeclaração.

Constatou-se, contudo, no tocante à dinâmica de funcionamento, a necessidade de uma padronização ou uniformização procedimental das comissões de heteroverificação, como forma de reduzir as divergências dos procedimentos e comissões, conferindo maior segurança na condução dos trabalhos e na tomada de decisões pelas/os integrantes das bancas, revelando-se oportuna a elaboração de material instrucional (guia ou manual de boas práticas), que confira uma uniformidade procedimental para as comissões de heteroverificação.

Calha salientar o mapeamento dos principais desafios enfrentados pelas comissões de heteroverificação, com destaque para a dificuldade e necessidade de capacitação permanente das pessoas integrantes dos comitês e comissões de heteroverificação, a falta de interesse e engajamento dos servidores na composição das comissões e o combate às tentativas de fraudes ao sistema de cotas raciais.

Insta salientar, por derradeiro, que a uniformização procedimental, estabelecendo-se medidas que assegurem uma minuciosa verificação da autodeclaração, com os meios e recursos de defesa assegurados, bem como orientações para uma correta motivação das decisões das bancas de heteroverificação, podem contribuir, sobremaneira, para a redução das tentativas de fraudes ao sistema de cotas.

REFERÊNCIAS

BARROS, Surya Pombo de. Escravos, libertos, filhos de africanos livres, não livres, pretos, ingênuos: negros nas legislações educacionais do XIX. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 591-605, jul./set. 2016.

BARROS, William. *Universidades Federais registram mais de 7 casos de uso irregular de cotas raciais por mês*. [S.l.]: G1, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/03/03/universidades-federais-registram-mais-de-7-casos-de-uso-irregular-de-cotas-raciais-por-mes.ghtml>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016, p. 496. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/ DF*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Luis Roberto Barroso, 8 de junho de 2017. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADC%2041&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 20 mar. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Rei – Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B (org). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017.

CROSARA, Daniela de Melo. *A política afirmativa na educação superior: contributos e dilemas do sistema de cotas da Lei nº 12.711/2012*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, abr. 2013.

DIAS, Gleidson Renato Martins. Considerações à Portaria Normativa nº 4 de 6 abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. In: DIAS, Gleidson Renato Martins (Org); TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Org). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. 1. ed. Canoas, RS: IFRS, 2018. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

LIMA, Maria Batista. Identidade étnico/racial no Brasil: uma reflexão teórico-metodológica. *Revista Fórum Identidades*, Aracaju, SE, ano 2, v. 3, p. 33-46, jan.-jun. 2008.

MARQUES, Eugenia Portela de Siqueira; ROSA, Aline dos Anjos; OLIVEIRA, Fabiana Corrêa Garcia Pereira de. Políticas Afirmativas em Curso na

Universidade Federal Da Grande Dourados e a Implantação da Comissão Geral de Heteroidentificação. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, [S.l.], v. 11, n. 29, p. 57-77, ago. 2019. ISSN 2177-2770. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/751>. Acesso em: 26 dez. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

NOGUEIRA, Oracy. *Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetininga*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

NUNES, Georgina Helena Lima. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas. In: DIAS, Gleidson Renato Martins (Org); TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Org). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. 1. ed. Canoas, RS: IFRS, 2018. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

PEDROSA, Eduarda Shirley Fernandes de Oliveira Vale. *O controle das comissões administrativas sobre o critério da autodeclaração dos pretos nas políticas públicas de cotas raciais de acesso ao ensino superior no Nordeste*. 2021. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, [S. l.], 2021.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas sob a perspectiva dos Direitos Humanos. In: SANTOS, Sales Augusto dos. (Org). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade, 2007.

RIOS, Roger Raupp. Pretos e pardos nas ações afirmativas: Desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. In: DIAS, Gleidson Renato Martins (Org); TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Org). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. 1. ed. Canoas, RS: IFRS, 2018. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

RODRIGUES, Gabriela Machado Bacelar. Incorporando a mestiçagem: a fraude branca nas comissões de heteroidentificação racial. *Horiz: antropol.*, Porto Alegre, ano 28, n. 63, p. 307-331, maio/ago. 2022.

SANTOS, Adilson Pereira dos; CAMILLOTO, Bruno; DIAS, Hermelinda Gomes. A Heteroidentificação na UFOP: o Controle Social Impulsionando o Aperfeiçoamento

da Política Pública. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, [S.l.], v. 11, n. 29, p. 15-40, ago. 2019. ISSN 2177-2770. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/749>. Acesso em: 23 fev. 2023.

SANTOS, Dyane Brito Reis. *Para além das cotas: a permanência de estudantes negros no ensino superior como políticas de ação afirmativa*. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, [S. l.], 2009.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Marcilene Garcia de. Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na educação superior e nos concursos públicos. *Revista Educação em Debate*, Fortaleza, ano 42, n. 83, p. 85-97, set./dez. 2020.

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, Gleidson Renato Martins (Org); TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Org). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. 1. ed. Canoas, RS: IFRS, 2018. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

WESCHENFELDER, Viviane Inê; SILVA, Mozart Linhares da. A cor da mestiçagem: o pardo e a produção de subjetividades negras. *Análise Social*, Lisboa, v. 53, n. 227, p. 308- 330, 2018.

