

A watercolor-style portrait of a woman with short, curly brown hair, wearing glasses and a patterned orange and white jacket. She is smiling warmly. The background is a soft, light-colored wash with vertical blue and green accents, suggesting a window or indoor setting.

Publicações da
**ESCOLA SUPERIOR
DA AGU**

*Estudos em homenagem à trajetória
e ao legado da Procuradora Federal
Dora Lúcia de Lima Bertúlio*

Coordenadores

João Carlos Souto
Claudia Trindade
Manuellita Hermes

ISSN 2525-3298
V. 18 – n. 1 – Brasília-DF – março/2026

Escola Superior
da Advocacia-Geral da União  **AGU**
Associação Geral de Advogados

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
ESCOLA SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL

Publicações da Escola
Superior da AGU

ESTUDOS EM HOMENAGEM À
TRAJETÓRIA E AO LEGADO DA
PROCURADORA FEDERAL DORA
LÚCIA DE LIMA BERTÚLIO

revistaagu.agu.gov.br

Volume 18, número 1, Brasília-DF, março 2026

COORDENADORES

João Carlos Souto

Procurador da Fazenda Nacional. Diretor-Geral da Escola Superior AGU.

Claudia Trindade

Procuradora da Fazenda Nacional. Assessora Especial de Diversidade e Inclusão da AGU.

Manuellita Hermes

Procuradora Federal. Coordenadora do Grupo de Trabalho sobre Igualdade Étnica e Racial do Comitê de Diversidade e Inclusão da AGU.

Publicações da Escola Superior da AGU	Brasília	v. 18	n. 1	p. 1-224	março 2026
--	----------	-------	------	----------	------------

Publicações da Escola Superior da AGU

Escola Superior da Advocacia-Geral da União
Ministro Victor Nunes Leal

SIG – Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 6, lote 800 – Térreo

CEP 70610-460 – Brasília/DF – Brasil.

E-mail: eagu.avaliaceditorial@agu.go.br

© Advocacia-Geral da União – AGU – 2018

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Jorge Rodrigo Araújo Messias

DIREÇÃO-GERAL DA AGU

Flavio José Roman	Advogado-Geral da União Substituto
Clarice Costa Calixto	Procuradora-Geral da União
André Augusto Dantas Motta Amaral	Consultor-Geral da União
Adriana Maia Venturini	Procuradora-Geral Federal
Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda	Secretária-Geral de Contencioso
Heráclio Mendes de Camargo Neto	Corregedor-Geral da Advocacia da União
João Carlos Souto	Diretor-Geral da Escola Superior da AGU
Francis Christian Alves Scherer Bicca	Ouvidor da Advocacia-Geral da União

ESCOLA SUPERIOR DA AGU

João Carlos Souto	Diretor-Geral da Escola Superior da AGU
	Editor-Chefe
Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio	Coordenador-Geral de Pós-Graduação
	Vice-Editor
Cláudia dos Santos Vieira	Coordenação de Desenvolvimento de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i>
	Editora-Assistente
Lohana Gregorim	Revisão de texto
Kamilla Souza e Walbert Kuhne	Diagramação/Capa

Os conceitos, as informações, as indicações de legislações e as opiniões expressas nos artigos publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Publicações da Escola da AGU / Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. -- Brasília : ESAGU, 2009.

v. ; 23 cm.

Irregular.

ISSN 2236-4374 (versão impressa)

ISSN 2525-3298 (versão on-line)

I. Direito Público. II. Advocacia-Geral da União.

CDD 340 . 5

CDU 34 (05)

AUTORES

ALEXANDRE DE FREITAS CARPENEDO

Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre e graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Faculdade Verbo Educacional (VERBOEDU). Procurador Federal.

CLAUDIA APARECIDA DE SOUZA TRINDADE

Doutora em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharela em Direito pela UFPR. Procuradora da Fazenda Nacional. Assessora Especial de Diversidade e Inclusão da Advocacia-Geral da União.

DENILTON CARVALHO

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.

DIOGO LUIZ DA SILVA

Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Especialidade em Data Science Analytics pela Universidade de São Paulo (USP), em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera (Uniderp) e em Pós-graduação em Direito Público pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Bacharel Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador da Fazenda Nacional.

EDMO DE SOUZA CIDADE DE JESUS

Mestre em Teoria e História do Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Cesusc (UNICESUSC). Bacharel em Direito pelo UNICESUSC. Professor do curso de Direito do UNICESUSC. Servidor do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

EVANDRO PIZA DUARTE

Pós-doutorado pela Vrije Universiteit Brussel (Bélgica) e pela University of Pennsylvania (Estados Unidos). Doutorado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em

Direito (mestrado e doutorado) da UnB.

FERNANDA CORDEIRO OLIVEIRA

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestre em Ciências Humanas pela Universidade dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva (CNP). Ex-Consultora das Nações Unidas para Interseccionalidades na Advocacia-Geral da União.

FERNANDA LIMA DA SILVA

Doutora e mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora da graduação e pós-graduação do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

GABRIELA DA SILVA BRANDÃO

Mestra em Direito Internacional Público pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Pós-Graduação em Direito da Regulação pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharela em Direito pela USP. Advogada da União.

GÉSSICA PRISCILA ARCANJO DA SILVA

Doutoranda e mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharela em Direito em Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

JESSICA ZIMMER STEFENON

Mestra em Administração Pública na área de Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Funções Institucionais da AGU pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Bacharela em Direito pela Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (FADERGS). Empregada pública da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) cedida para Advocacia-Geral da União.

MANUELLITA HERMES ROSA OLIVEIRA FILHA

Doutora *summa cum laude* em Direito e Tutela pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Itália) e em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Sistemi Giuridici Contemporanei pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Itália). Especialista em Corso di Alta Formazione in Giustizia Costituzionale e Tutela dei Diritti

pela Università di Pisa (Itália) e em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharela em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e docente da Escola Superior da AGU. Procuradora Federal.

MARCOS QUEIROZ

Pós-doutorado pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor, mestre e bacharel em Direito pela UnB. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

NEILTON DA SILVA

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.

RODRIGO PORTELA GOMES

Doutor e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pelo Instituto de

Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho (ICF). Professor do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

THAYANA FELIX MENDES

Mestra em Fianças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Bacharela em Direito pela UERJ. Procuradora da Fazenda Nacional.

THIAGO DE AZEVEDO PINHEIRO HOSHINO

Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor e atual vice-coordenador do curso de Direito da UFPR. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR.

THULA RAFAELA DE OLIVEIRA PIRES

Doutora, mestra e bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora da graduação e pós-graduação do Departamento de Direito da PUC-Rio.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 9

ARTIGOS

- A atuação da AGU na ADPF 973/DF: a perspectiva jurídica da luta antirracista à luz da teoria de Dora Lúcia de Lima Bertúlio
The role of the Brazilian Attorney General's Office in the ADPF 973/DF: the juridical perspective on anti-racist struggles in light of Dora Lúcia de Lima Bertúlio's theory
Alexandre de Freitas Carpenedo
Diogo Luiz da Silva
Manuellita Hermes Rosa Oliveira Filha..... 11
- Dora Lúcia Bertúlio: pioneirismo e legado na defesa da equidade racial no Brasil
Dora lúcia bertúlio: pioneering and legacy In the defense of racial equity in brazil
Claudia Aparecida de Souza Trindade
Fernanda Cordeiro Oliveira..... 35
- 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 Carvalho
Neilton da Silva 57
- A agência de Dora Bertúlio: ancestralidade e territorialidade dos povos e comunidades tradicionais
Dora Bertúlio's agency: ancestry and territoriality of traditional peoples and communities
Edmo de Souza Cidade de Jesus
Rodrigo Portela Gomes
Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino 89
- Para onde caminha o campo do Direito e Relações Raciais: impactos da obra de Dora Lúcia de Lima Bertúlio na pesquisa jurídica
The trajectory of Law and Race Relations: how Dora Lúcia de Lima Bertúlio shaped legal research
Evandro Piza Duarte
Géssica Priscila Arcanjo da Silva
Marcos Queiroz..... 119

Rotas de fuga: os caminhos abertos por Dora Bertúlio à pesquisa e ao ensino jurídicos <i>Escape routes: the paths opened by Dora Bertúlio for legal research and education</i> Fernanda Lima da Silva Thula Rafaela de Oliveira Pires.....	147
Dora Bertúlio: trajetória, escrituras e legado: um reconhecimento à força de sua existência e à marca de sua história <i>Dora Bertúlio: life journey, writings and legacy: a tribute to the strength of her existence and the legacy of her history</i> Gabriela da Silva Brandão.....	171
A representatividade do feminismo negro no setor público: o espaço e a voz da mulher negra <i>The representation of black feminism in the public sector: the space and voice of black women</i> Jessica Zimmer Stefenon.....	187
Da exclusão à reparação fiscal: ações afirmativas, justiça tributária e a crítica negra de Dora Lúcia Bertúlio <i>From exclusion to fiscal reparation: affirmative action, tax justice, and Dora Lúcia Bertúlio's black critique</i> Thayana Félix Mendes.....	203

APRESENTAÇÃO

É com elevada satisfação e senso de responsabilidade histórica que o periódico Publicações da Escola Superior da AGU apresenta este número especial, dedicado à memória, trajetória e obra de Dora Lúcia de Lima Bertúlio. Procuradora federal, jurista, professora e, acima de tudo, uma intelectual negra que desafiou as estruturas de poder, Dora Lúcia Bertúlio dedicou-se à luta contra a desigualdade e a discriminação racial pelo mundo afora, compreendendo o Direito como um mecanismo adequado para promover as transformações sociais necessárias à realização da justiça.

Nascida em Santa Catarina, Dora Lúcia Bertúlio construiu uma trajetória inspiradora, marcada pela coragem de pautar as relações raciais em espaços majoritariamente brancos e conservadores. Sua atuação foi determinante para a implementação de sistema de cotas raciais e sociais na Universidade Federal do Paraná, uma das primeiras ações afirmativas no ensino público superior do Brasil.

A obra de Dora Lúcia Bertúlio é um pilar do pensamento jurídico antirracista. Em sua pioneira dissertação de mestrado intitulada “Direito e Relações Sociais: uma introdução crítica ao racismo”, defendida no longínquo ano de 1989, propôs a intensificação do estudo e da discussão crítica a respeito do racismo na sociedade brasileira, com destaque para o sistema jurídico do País, a partir da constatação do racismo como um fenômeno institucionalizado.

Este número especial reúne artigos que dialogam com o legado de Dora Lúcia Bertúlio, explorando temas como o impacto de sua obra no ensino e na pesquisa jurídicos; o Direito e as relações raciais; a defesa da equidade racial no Brasil; a ancestralidade e a territorialidade dos povos e comunidades tradicionais; a representatividade do feminismo negro no setor público; a aplicação da hermenêutica negra à tributação; e a participação da AGU na luta antirracista.

Homenagear Dora é honrar seu legado e manter viva a crença no Direito como instrumento de luta pela justiça.

João Carlos Souto

Diretor-Geral da Escola Superior AGU

Claudia Trindade

Assessora Especial de Diversidade e Inclusão da AGU

Manuellita Hermes

Coordenadora do GT sobre Igualdade Étnica e Racial
do Comitê de Diversidade e Inclusão da AGU

A ATUAÇÃO DA AGU NA ADPF 973/DF: A PERSPECTIVA JURÍDICA DA LUTA ANTIRRACISTA À LUZ DA TEORIA DE DORA LÚCIA DE LIMA BERTÚLIO

THE ROLE OF THE BRAZILIAN ATTORNEY GENERAL'S OFFICE IN THE ADPF 973/DF: THE JURIDICAL PERSPECTIVE ON ANTI-RACIST STRUGGLES IN LIGHT OF DORA LÚCIA DE LIMA BERTÚLIO'S THEORY

Alexandre de Freitas Carpenedo¹

Diogo Luiz da Silva²

Manuellita Hermes Rosa Oliveira Filha³

-
- 1 Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre e graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Faculdade Verbo Educacional (VERBOEDU). Procurador Federal.
 - 2 Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Especialidade em Data Science Analytics pela Universidade de São Paulo (USP), em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera (Uniderp) e em Pós-graduação em Direito Público pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Bacharel Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador da Fazenda Nacional.
 - 3 Doutora *summa cum laude* em Direito e Tutela pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Itália) e em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Sistemi Giuridici Contemporanei pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Itália). Especialista em Corso di Alta Formazione in Giustizia Costituzionale e Tutela dei Diritti pela Università di Pisa (Itália) e em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e docente da Escola Superior da AGU. Procuradora Federal.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Direito e relações raciais: o quadro conceitual de Dora Lúcia de Lima Bertúlio. 1.1. Fundamentos analíticos do racismo jurídico. 1.2. Manifestações do racismo institucional nas práticas de Estado. 1.3. Categorias analíticas e operadores para avaliação institucional. 2. A atuação da AGU na ADPF 973/DF e o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. 2.1. A mudança de postura institucional e o seu sentido jurídico-político. 2.2. Políticas internas e programas de formação: preparação institucional para a atuação antidiscriminatória. 2.3. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e seus contornos potenciais. 3. Racismo jurídico e institucionalidade: uma leitura da atuação da AGU a partir de Dora Bertúlio. 3.1. Critérios analíticos derivados da análise bertuliana. 3.2. Confronto entre critérios e práticas observadas na manifestação e nas políticas públicas da União. 3.3. Avaliação das hipóteses, implicações e necessidade de monitoramento longitudinal. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa a atuação da Advocacia-Geral da União na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 973/DF, na qual foi reconhecida a necessidade de enfrentamento do racismo estrutural, à luz da teoria de Dora Lúcia de Lima Bertúlio sobre o racismo jurídico. Objetiva-se compreender de que modo a atuação da AGU na ADPF 973/DF, ao reconhecer a necessidade de enfrentamento do racismo estrutural, pode contribuir para as propostas de superação do racismo jurídico, tal como problematizado por Dora Bertúlio. A metodologia utilizada é hipotético-dedutiva, partindo-se da hipótese de que a manifestação da AGU representa um marco de transformação institucional capaz de dialogar com parâmetros estabelecidos pela autora. A análise demonstra que, embora existam precedentes de manifestações mais autônomas da AGU em ações de controle concentrado de constitucionalidade, a admissão de violações sistêmicas de natureza racial na ADPF 973/DF inaugura uma espécie de rompimento paradigmático de atuação, que supera a ideia de mera defesa estrita de atos normativos e admite a necessidade de políticas públicas articuladas e interdisciplinares voltadas à luta antirracista. Os resultados indicam a confirmação parcial das hipóteses, na medida em que, embora se verifique a existência de ações voltadas ao reconhecimento da desigualdade racial e ao seu enfrentamento, ainda faltam dados suficientes à conclusão sobre a efetividade dessas políticas. Conclui-se que a contribuição da atuação da AGU reside na abertura de caminhos

para que o direito reconheça e enfrente o racismo estrutural, embora sua efetividade dependa de mecanismos de monitoramento e de uma mudança persistente nas práticas de Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia-Geral da União. Supremo Tribunal Federal. ADPF 973/DF. Dora Lúcia de Lima Bertúlio. Racismo jurídico.

ABSTRACT: This article analyzes the role of the Brazilian Attorney General's Office (Advocacia-Geral da União – AGU) in the Constitutional Complaint for Noncompliance with a Fundamental Precept (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF) 973/DF, in which the need to address structural racism was acknowledged. The analysis is conducted through the lens of Dora Lúcia de Lima Bertúlio's theory on legal racism. The study aims to understand how the AGU's intervention in ADPF 973/DF, by recognizing the imperative to confront structural racism, may contribute to proposals for overcoming legal racism, as problematized by Bertúlio. The methodology employed is hypothetical-deductive, based on the hypothesis that the AGU's statement in this case represents an institutional turning point, capable of engaging with the normative parameters set forth by the author. The analysis shows that, although there are precedents for more autonomous interventions by the AGU in judicial review cases, the acknowledgment of systemic racial violations in ADPF 973/DF marks a paradigmatic shift. This shift moves beyond the traditional role of narrowly defending normative acts and instead embraces the necessity of coordinated and interdisciplinary public policies aimed at combating racism. The results partially confirm the hypothesis: while there is evidence of initiatives aimed at recognizing and addressing racial inequality, there is still insufficient data to conclusively assess the effectiveness of these policies. The study concludes that the AGU's contribution lies in opening pathways for the legal system to acknowledge and confront structural racism, though its effectiveness depends on monitoring mechanisms and a sustained transformation in state practices.

KEYWORDS: Brazilian Attorney General's Office. Supreme Federal Court. Constitutional Complaint for Noncompliance with a Fundamental Precept 973/DF. Dora Lúcia de Lima Bertúlio. Legal racism.

INTRODUÇÃO

A presente investigação parte da constatação de que o racismo no Brasil deve ser compreendido não apenas como um conjunto de atos individuais de discriminação, mas como um fenômeno de natureza estrutural e jurídico-

institucional. Esse diagnóstico foi bem desenvolvido no trabalho de Dora Lúcia de Lima Bertúlio em *Direito e Relações Raciais: Uma Introdução Crítica ao Racismo*, cuja leitura orienta o enquadramento conceitual deste estudo. A escolha do tema situa-se entre duas demandas convergentes: a necessidade de detalhar a compreensão teórica acerca do racismo jurídico, a partir de categorias analíticas estabelecidas por Bertúlio, e o interesse prático em examinar como instituições estatais – nesse particular, a Advocacia-Geral da União (AGU) – têm assumido papéis novos ou atípicos diante de demandas por enfrentamento do racismo estrutural, como se evidencia na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 973/DF.

Toma-se por base (i) a postulação, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), do reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional em razão do racismo estrutural e a consequente adoção de medidas voltadas ao direito à vida, à saúde e à alimentação digna da população negra; e (ii) a postura jurídica da AGU que, em sustentação oral, admitiu a existência de violações sistemáticas e propôs a confecção de um Plano Nacional de Enfrentamento do Racismo. Formula-se, então, o problema que guia o presente trabalho: de que modo a atuação da Advocacia-Geral da União na ADPF 973/DF, ao reconhecer a necessidade de enfrentamento do racismo estrutural, pode contribuir para as propostas de superação do racismo jurídico, tal como formulado por Dora Lúcia de Lima Bertúlio?

Metodologicamente, adota-se a abordagem hipotético-dedutiva com o estudo de caso da ADPF 973/DF. Conjugam-se análise documental (autos da ADPF 973/DF, das manifestações da AGU, legislação e jurisprudência) com revisão bibliográfica (seja o trabalho da própria Dora Lúcia de Lima Bertúlio, referencial teórico deste trabalho, seja de outras bibliografias atinentes à matéria). A pesquisa procura traduzir a análise teórica em critérios de avaliação prática de atuação institucional e, a partir daí, testar hipóteses por meio do confronto entre essa teoria e a prática observada no caso.

Parte-se, portanto, de uma hipótese principal, que sustenta que a atuação da AGU na ADPF 973/DF constitui um avanço institucional coerente com a teoria bertuliana sobre o racismo jurídico e que, se ancorada em uma hermenêutica antirracista e negra, que desestabilize “práticas sociais que estabelecem o pertencimento aos grupos dominantes como critério para o acesso a direitos” (Moreira, 2019, p. 263), e em instrumentos orientados para a igualdade material, é capaz de converter o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional em políticas públicas e medidas concretas para o enfrentamento da problemática aduzida naquela ação.

A hipótese nula (H0) contrapõe que, a despeito do tom propositivo, a atuação da AGU permanecerá essencialmente retórica e defensiva do ente estatal. Desse modo, a atuação não resultaria em mudanças estruturais de fato

relevantes sem a implementação de reformas institucionais e procedimentos internos voltados à igualdade material.

Adicionalmente, duas hipóteses subsidiárias orientam a análise. Em primeiro lugar, que a eficácia das medidas propostas na ADPF 973/DF dependerá da incorporação ao Plano Nacional de mecanismos de monitoramento, indicadores desagregados por raça, metas temporais e medidas reparatórias. Em segundo lugar, que a transformação institucional da AGU somente ocorrerá se houver simultaneamente capacitação interna em matérias raciais, alteração de normativas e procedimentos de atuação, e canais institucionais permanentes de participação do movimento negro e de especialistas.

O artigo organiza-se em três partes. A primeira apresenta o quadro conceitual extraído de Dora Lúcia de Lima Bertúlio, com atenção aos elementos centrais que ela desenvolve sobre racismo institucional e crítica à pretensa neutralidade do Direito, desenhando-se, assim, o instrumental teórico que servirá de lente analítica. A segunda parte investiga a atuação da AGU na ADPF 973/DF, em busca de apresentar uma reconstrução processual da intervenção institucional, com destaque à sustentação oral, aos posicionamentos formais adotados, à guinada de entendimento manifestado no bojo do processo, além de suas implicações institucionais. Por fim, a terceira parte realiza o encontro analítico entre a teoria de Bertúlio e a prática da AGU no caso concreto, com a avaliação da conformidade da atuação institucional com os critérios deduzidos do trabalho que ora se adota como referencial teórico.

1. DIREITO E RELAÇÕES RACIAIS: O QUADRO CONCEITUAL DE DORA LÚCIA DE LIMA BERTÚLIO

1.1. Fundamentos analíticos do racismo jurídico

Em sua dissertação (que mais tarde viraria livro) *Direito e Relações Raciais: Uma Introdução Crítica ao Racismo*, Dora Lúcia de Lima Bertúlio põe em xeque a pretensa neutralidade do direito, de forma a evidenciar que o ordenamento jurídico também se configura como um dos vetores de reprodução de desigualdades raciais. A autora desloca o foco da análise do racismo como simples soma de atos individuais para a compreensão do fenômeno enquanto estrutura que atravessa instituições, políticas e práticas estatais, e oferece ferramentas que permitem ler o direito tanto como um conjunto de normas quanto como um aparato social inscrito em processos históricos de racialização (Bertúlio, 1989).

A abordagem de Bertúlio articula recortes históricos e análise institucional para demonstrar como o legado escravista e as políticas do pós-abolição moldaram relações de exclusão que persistiram – e persistem

– ao longo dos séculos. A escravidão e o “projeto de embranquecimento” deixaram rastros na constituição das práticas estatais, o que explica a razão de, segundo a autora, a simples produção de normas formais de igualdade dificilmente operaria mudanças reais na condição de vida da população negra. A despeito dos discursos de “democracia racial”, a realidade se impõe:

A realidade não mudou. Os Censos oficiais têm apontado para a desigualdade significativa das condições de vida e trabalho entre a população nacional branca e negra. A população negra não tem acesso pleno aos benefícios sociais para os quais contribui. É a mão-de-obra barata e construtora da riqueza do outro. Não participa, igualmente, do poder político na sociedade brasileira. Frente esta situação, o Direito e o Estado brasileiros permanecem impassíveis, sempre considerando a ausência de conflitos raciais e pronunciando discursos de igualdade e pacífica integração entre negros e brancos (Bertúlio, 1989, p. III-IV).

A crítica à igualdade formal aponta que o tratamento isonômico, quando desvinculado do contexto histórico e das condições materiais, ocorre como neutralização das demandas por justiça distributiva e reparatória. Nessa medida, a obra destaca que a efetividade da norma depende de sua articulação com políticas públicas e práticas administrativas que reconheçam e enfrentem desigualdades estruturais (Bertúlio, 1989).

Ações ou omissões que, em realidade, mantêm o segregacionismo e o sistema de desigualdade racial tendem a ser naturalizadas por argumentos que invocam a “igualdade formal”. A falácia dessa “igualdade formal” (Moreira, 2020) é constantemente levantada quando estão em pauta políticas de acesso adequado a serviços públicos – ações afirmativas em faculdades públicas, por exemplo, como ocorreu na ADPF 186 (Brasil, 2012), no bojo da qual foram utilizados argumentos como:

o receio da “implementação de um Estado racializado”, “inexistência biológica da raças”, a ausência de exclusão pelo simples fato de ser negro, a discordância com medidas indenizatórias da escravidão, os riscos inerentes à adoção de modelos exógenos de políticas públicas, tais como as cotas, o rechaço aos dados estatísticos, a impossibilidade de identificação racial em um país miscigenado e, por fim, a sobreposição do critério racial sobre o social, em ofensa arbitrária das desigualdades (Hermes; Silva, 2021, p. 323).

Não bastasse isso, a garantia de manutenção do *status quo* pelo processo político ainda ostenta outra faceta cuja crueldade é digna de nota: a proibição de discussões sobre raça. Sob a justificativa de aplicação de uma “justiça

social” (todos são brasileiros, não importando se o indivíduo é negro, branco, mulato, índio ou asiático), setores dominantes acabam por simplesmente desconsiderar qualquer movimento de conscientização afro-brasileira ou, pior, por considerá-lo como “ameaça ou agressão retaliativa”. Chega-se a defender que, em tais ocasiões, a população negra estaria impondo ao país uma suposta “superioridade racial negra”, de forma a lhe negar a compreensão da própria situação no contexto da sociedade em que vive, com foco em sua origem e nas suas lutas. Qualquer tentativa nesse sentido seria considerada uma “ameaça à segurança nacional, tentativa de desintegração da sociedade brasileira e da unidade nacional” (Nascimento, 2016, p. 93-94).

1.2. Manifestações do racismo institucional nas práticas de Estado

A noção de racismo institucional ocupa função de destaque na construção teórica de Bertúlio. Para ela, o racismo institucional não se reduz a ações discriminatórias isoladas praticadas por agentes públicos: em verdade, manifesta-se na conjugação de uma série de atos, em procedimentos e rotinas administrativas, em critérios de seleção e em padrões de atuação de órgãos e entidades estatais que produzem efeitos diferenciados sobre corpos negros.

Essa forma de racismo opera tanto por ação quanto por omissão. Reproduz-se quando instituições mantêm políticas, ações ou estruturas que sistematicamente colocam determinados grupos em posição de desvantagem (Bertúlio, 1989). A leitura institucional permite, assim, identificar não apenas comportamentos que seriam, em tese, intoleráveis em um Estado de Direito, mas também condições de funcionamento do Estado que garantem a preservação desse viés marcado por desigualdades.

A obra enfoca também o papel do sistema de justiça como processo de reprodução do racismo. Ao analisar práticas penais, administrativas e jurisdicionais, Bertúlio mostra como o aparelho repressivo do Estado atua frequentemente como vetor de contenção social sobre a população negra, seja por meio de incidências policiais, seja por formulações interpretativas que naturalizam a suspeição racial. Nas palavras da autora,

As leis penais, igualmente, cumpriam (e cumprem hoje) com competência sua função: a de eliminar do convívio social os indesejáveis, incidindo preponderadamente sobre a população negra. A polícia, o judiciário, o legislativo, todo o sistema, enfim, colaborando e perpetuando o estereótipo negativo do homem negro na sociedade brasileira (Bertúlio, 1989, p. XLVI).

A criminalização seletiva e a administração punitiva são, dessa forma, manifestações do racismo institucional que convertem desigualdade social

em justificativa para práticas de exceção. No contexto de uma sociedade racializada, o direito é instrumentalizado para consolidar mecanismos de exclusão ou para articular instrumentos de proteção. Numa sociedade que se julga branca, elementos diferenciadores fazem com que, quando um membro dessa sociedade “branca” fala sobre um negro, refere-se a “eles”, em perspectiva absolutamente generalizadora, em confirmação de estereótipos negativos (Moura, 2010). O que define esses desdobramentos é a orientação política da atuação jurídica e a (in)sensibilidade institucional em reconhecer (ou não) o caráter estrutural do racismo (Bertúlio, 1989; Bertúlio, 2021).⁴

A relação entre representação identitária e políticas públicas também é tratada por Bertúlio, ainda que o ponto de incidência de sua crítica não resida apenas na discussão da primeira. Ao longo de sua obra e em textos posteriores, a autora dialoga com o debate sobre autoidentificação e heteroidentificação nas políticas de cotas, reconhecendo que as modalidades de identificação são atravessadas por tensões entre liberdade e justiça distributiva. A discussão sobre quem são os beneficiários das políticas afirmativas remete ao problema mais amplo da justificativa das medidas compensatórias em um país marcado por ideologias de mestiçagem e pela negação pública do racismo. Nessa perspectiva, Bertúlio e outros autores posicionam-se no campo que reconhece a necessidade de critérios que permitam a efetivação da igualdade sem subtrair a liberdade de identificação, ao mesmo tempo em que não favoreçam fraudes que fragilizem os objetivos das políticas (Duarte; Bertúlio; Queiroz, 2020).

A articulação entre diagnósticos sociológicos e instrumentos jurídicos constitui traço metodológico do trabalho de Bertúlio. Atenta às genealogias históricas, enfatiza, em diversas oportunidades, a importância da interdisciplinaridade dos estudos que pretendem contribuir para a resolução da problemática por ela apontada. Assim, recorre a um repertório que incorpora leituras marxistas e neomarxistas sobre os aparelhos ideológicos do Estado, sem, contudo, reduzir o fenômeno racial a problemas econômicos. Destaca-se que muitas das questões aduzidas não foram respondidas por juristas e doutrinadores voltados ao direito socialista ou à crítica do direito capitalista. Porém, novas orientações de estudo criariam espaço para que as questões raciais, juntamente às econômicas, passassem a integrar a discussão sobre o conteúdo, a formação e a aplicação do direito, de modo a promover

4 A autora chega a exemplificar situações em que as instituições bem demonstram o estruturalismo do racismo que nos permeia, como, por exemplo, no arquivamento de *notitia criminis* em que “NGS, ao tentar tomar o elevador social no Edifício Queen Mary, (...) teria sido obstada pelo porteiro MMA, sob a alegação de que ela não poderia fazer uso daquele elevador por ser de cor preta”. Ou, ainda, quando foi considerado atípico “o fato de um funcionário público, examinador de candidatos ao exame de habilitação para motorista, na cidade do Rio de Janeiro, ter impedido um indivíduo de entrar no local de exames dizendo: ‘não gosto de pretos’” (Bertúlio, 1989, p. CLXXXII- CLXXXIII).

a interdisciplinaridade e a incorporação das questões sociais concretas no próprio ordenamento jurídico (Bertúlio, 1989).

1.3. Categorias analíticas e operadores para avaliação institucional

Para Bertúlio, a racialização atua como eixo interpretativo que orienta formas de exclusão, inclusive no plano jurídico positivo, ainda que com o rótulo da “igualdade”. Compreender o direito exige, portanto, examinar as formas pelas quais as ideologias raciais se reproduzem em aparelhos estatais diversos, como no sistema judicial (Bertúlio, 2021). A partir de tal diagnóstico, um conjunto de operadores conceituais, que serão utilizados como lente analítica na avaliação da atuação institucional, manifesta-se.

Entre esses operadores, destacam-se a ideia de racismo institucional, a crítica à igualdade formal como mecanismo de neutralização das demandas por igualdade material, a centralidade das práticas estatais na reprodução da exclusão, a atenção ao papel específico do sistema de justiça na manutenção de ações de controle social que incidem de modo desproporcional sobre a população negra e o enviesamento racial pelo qual passa o desenvolvimento do direito.⁵ Esses conceitos permitem transitar do plano interpretativo para critérios de avaliação empírica: a identificação do reconhecimento público e jurídico do racismo institucional; a existência de propostas orientadas para igualdade material; a previsão de mecanismos de monitoramento e desagregação racial de dados; e a abertura institucional à participação dos sujeitos afetados como elementos indicadores de uma mudança de postura institucional coerente com a teoria da autora (Bertúlio, 1989).

A teoria de Bertúlio também salienta o discurso legal e as estratégias de neutralização que se anunciam por meio de argumentos que invocam a mestiçagem, a indeterminação racial ou a universalização da condição humana para negar a especificidade das violações. Em conjunto com Duarte e Queiroz, a autora observa como a mídia, setores intelectuais e frações do campo jurídico objetivam deslocar o tema da discriminação para discussões sobre identidade, de maneira a produzir um falso impasse que supostamente justificaria a inação estatal. Tal mecanismo ideológico deve, segundo a análise dos autores, ser entendido como parte do aparato que protege arranjos de

5 “A discriminação racial de que é objeto a população negra no Brasil, na medida em que atravessa a fronteira da dominação econômica para o todo de sua vida, permite que, nem enquanto pobre, nem enquanto negra, ou, nem enquanto negra e pobre, o Direito dela se ocupa como ser social, para quem esse Direito, supostamente, deveria servir, proteger e regular. As poucas internalizações do viver popular que ultrapassam o campo dos costumes para o Direito formal, não aquelas do mundo e da cultura branca. A significativa parcela do povo brasileiro formada por negros (mestiços e negros), que o Censo de 1980 determinou em 45%, não interfere na formação desse Direito por quaisquer das vias possíveis, senão como o potencialmente delinquente, suspeito, menor abandonado, “pivete” ou objeto do controle” (Bertúlio, 1989, p. XXI).

poder e que dificulta a adoção de medidas públicas efetivas destinadas à correção de disparidades de tratamento historicamente observadas (Duarte; Bertúlio; Queiroz, 2020).

Por fim, a contribuição de Bertúlio é dupla: em primeiro lugar, porque fornece um arcabouço teórico importante sobre o racismo como fenômeno jurídico-institucional; em segundo, porque oferece, pela via das suas categorias, um instrumental analítico apto a iluminar intervenções (ou omissões) institucionais contemporâneas.

A distinção entre diagnóstico e prescrição é importante. A obra centra-se na compreensão das dinâmicas que produzem a desigualdade racial no campo jurídico, deixando ao analista e ao formulador de políticas públicas o desdobramento normativo. Ainda assim, as categorias produzidas possibilitam a derivação de critérios objetivos para avaliar se uma prática institucional constitui movimento real na direção da mitigação do racismo institucional ou se representa manutenção da retórica igualitária sem mudanças estruturais. Esses critérios serão aplicados na análise do caso ADPF 973/DF nas partes subsequentes do artigo – sem, no entanto, atribuir à autora proposições normativas que eventualmente não lhe pertençam.

Em síntese, o arcabouço conceitual desenvolvido por Bertúlio, ao longo dos anos, permite compreender o racismo como ordem social incorporada às práticas jurídicas e institucionais. Esse quadro analítico sustenta a investigação que seguirá, após o exame da atuação específica da Advocacia-Geral da União no contexto da ADPF 973/DF, ao fornecer critérios para avaliar em que medida a atuação desse órgão pode representar um movimento de enfrentamento do racismo estrutural ou se inscrever na repetição de mecanismos institucionais que não contribuem para o enfrentamento antirracista.

2. A ATUAÇÃO DA AGU NA ADPF 973/DF E O RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

2.1. A mudança de postura institucional e o seu sentido jurídico-político

A atuação da AGU no bojo da ADPF 973/DF registra uma mudança de postura institucional relevante do ponto de vista jurídico-político. Em 21 de novembro de 2023, o órgão reconheceu a existência de violações contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais da população negra ao longo da história brasileira e admitiu que o enfrentamento do quadro exige atuação articulada dos Poderes e das esferas federativas, culminando no compromisso de elaborar um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional (Brasil, 2023). Esse posicionamento afasta-se da mais estrita

defesa da União, que havia marcado manifestação anterior do órgão em 2022, quando se limitara a requerer a improcedência do pedido objeto da ADPF. A virada de entendimento constitui, ao menos discursivamente, uma adoção de perspectiva voltada ao reconhecimento do racismo estrutural e às responsabilidades estatais de enfrentamento (Brasil, 2023).

A relevância desse reconhecimento advém da qualidade constitucional e funcional da AGU. Inserida entre as funções essenciais à justiça, com atribuições de assessoramento e defesa jurídica da União e de seus órgãos, autarquias e fundações, a AGU exerce papel ímpar na avaliação de legalidade e na sustentação jurídico-constitucional das políticas públicas federais. Ao admitir, em sustentação oral e em memoriais, a existência de violações sistêmicas, o órgão abriu espaço para que a própria Administração Pública Federal se posicione mais do que como simples parte a ser defendida: como efetivo agente comprometido com a adoção de políticas voltadas à proteção de direitos fundamentais de grupos historicamente vulnerabilizados. Essa postura ajuda a reconstruir o papel tradicional da Advocacia Pública, ao demonstrar a necessidade de compatibilização de políticas públicas com o enfrentamento do racismo (Brasil, 2023).

Trata-se, contudo, de alteração que exige escrutínio. O reconhecimento formal de violações e o anúncio de um plano nacional suscitam expectativas sobre conteúdo, mecanismos de implementação e responsabilidade institucional. A mera declaração de intenções não necessariamente será traduzida em medidas administrativas ou em alteração de rotinas burocráticas que produzam efeitos diferenciados sobre a população negra. Por isso, a avaliação da atuação da AGU deve considerar, para além do teor retórico da manifestação (de cuja importância não se duvida), os instrumentos concretos prometidos, as garantias de viabilidade e os mecanismos de monitoramento e avaliação associados à implementação do Plano Nacional mencionado na referida ação de controle concentrado (Brasil, 2023).

2.2. Políticas internas e programas de formação: preparação institucional para a atuação antidiscriminatória

Além da apresentação de ações adotadas pelo governo federal, a partir de 2023, voltadas a solucionar a problemática,⁶ a AGU passou a adotar medidas

6 Dentre outras ações, podem-se citar, por exemplo, o estabelecimento do “percentual mínimo de 30% de vagas em cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal (direta, autárquica e fundacional) para pessoas negras”; o “Programa Nacional de Ações Afirmativas, que tem por objetivo a construção e ampliação de oportunidades para população negra, indígena, com deficiência e mulheres”; ação junto à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil para a implementação de ações de Diversidade e Inclusão; lançamento do Programa Esporte Sem Racismo, para enfrentamento ao racismo em todas as modalidades desportivas; lançamento do “LideraGov exclusivo para servidores negros, em parceria com ENAP e MGI”; Programa Rotas Negras, “que busca a fortalecer, impulsionar e desenvolver, aos entes que fazem parte do SINAPIR, rotas turísticas relacionadas à cultura negras”, dentre outros (Brasil, 2023).

internas e programas que buscam dotar a Advocacia Pública de capacidade técnica para lidar com demandas relacionadas ao enfrentamento do racismo. Entre as ações referidas na manifestação e em atos administrativos recentes, está a inclusão da disciplina Direito Antidiscriminatório nos programas de concursos para a carreira.

Outra política digna de nota, esta lançada pela AGU em parceria com o Ministério da Igualdade Racial, diz respeito ao Programa Esperança Garcia – Trajetórias Negras na Advocacia Pública. Trata-se de um programa que tem como finalidade garantir bolsas de estudo e curso preparatório para apoiar pessoas negras candidatas aos concursos da Advocacia Pública, com o objetivo de aumentar a presença de pessoas negras nessas carreiras de Estado.⁷ Referido programa, aliás, tem servido de inspiração para iniciativa semelhante no Poder Judiciário.⁸

A introdução de disciplina específica nos editais de concurso permite que os futuros membros ingressem com repertório mínimo sobre princípios, normas e instrumentos jurídicos de enfrentamento do racismo. A capacitação inicial ocorre sem prejuízo de posteriores programas de formação continuada (de novos e antigos membros), de modo a influir nas práticas de aconselhamento jurídico, na elaboração de pareceres e na formulação de estratégias contenciosas ou extrajudiciais. A iniciativa de bolsas e preparatórios destinados a candidatos negros também surge como resposta a desigualdades estruturais que limitam o acesso a carreiras jurídicas estatais e como instrumento para ampliar a representatividade institucional.

Adicionalmente, a criação do Grupo de Trabalho sobre Igualdade Étnica e Racial no âmbito da AGU (GTIER) configura um esforço de institucionalização de políticas de diversidade e inclusão. O grupo tem por objetivo propor ferramentas, iniciativas e sistemáticas para criar, viabilizar e aprimorar a política de inclusão e diversidade no âmbito do órgão, além de estruturar um plano de ação para a Política de Diversidade e Inclusão em âmbito nacional (especialmente concernente à igualdade étnica e racial). Em caráter prospectivo, as experiências de capacitação e as medidas de acesso materializam a possibilidade de que a AGU atue com maior consciência das dimensões raciais das políticas públicas que avalia e defende.

7 Metade das vagas são reservadas a mulheres negras. O edital de chamamento foi lançado em setembro de 2023 (Brasil, 2023a).

8 O atual presidente do STF, Luís Roberto Barroso, assim declarou: “Estamos considerando, à luz do que já faz AGU, darmos bolsas de estudos em preparação de concursos para pessoas que se identifiquem como pessoas pretas, negras ou pardas para contribuímos para a equidade racial no Poder Judiciário” (Brasil, 2023).

2.3. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e seus contornos potenciais

Embora não seja inédita a adoção, pela AGU, de posturas que se distanciem da defesa estrita de atos ou de interesses federativos,⁹ a mudança de posicionamento verificada na ADPF 973/DF configura um marco importante, porque ocorre em horizonte materialmente distinto: não se trata meramente de preservar prerrogativas institucionais ou competências federativas, mas de admitir, formalmente e em juízo, a existência de violações sistêmicas de direitos da população negra e de assumir corresponsabilidade na busca de respostas estruturais.

Essa inflexão amplia o sentido funcional da Advocacia Pública, uma vez que desloca sua atuação do mero litígio de interesses para a cooperação institucional na promoção da efetividade de direitos fundamentais, sinalizando que a defesa do interesse público deve incluir a defesa de políticas públicas orientadas à reparação e à redução de desigualdades, por exemplo. Tal posicionamento tem efeitos práticos e simbólicos: reforça a legitimidade de medidas estatais direcionadas ao enfrentamento do racismo institucional, favorece uma articulação mais colaborativa com o Poder Judiciário na formatação de soluções e tende a influir na atuação interna de seus membros, a fim de que esses passem a considerar a dimensão racial como elemento pertinente à conformidade jurídica.

Em tese, tais mudanças são mais do que meros ajustes retóricos, uma vez que têm o potencial de alterar a forma como a própria AGU se posiciona em relação ao papel que desempenha no sistema de justiça. Exatamente porque reconhece que há violações históricas e permanentes que atingem de forma desproporcional a população negra, o órgão não mais se limita a contrapor juridicamente os argumentos apresentados pelos autores da ADPF. Ao contrário, busca assumir – e fundamentar juridicamente – uma corresponsabilidade da União no enfrentamento do problema. Ou seja, em vez de atuar exclusivamente como defensora da legalidade formal de atos administrativos e sustentar a ausência de inércia da União, passa a se colocar também como agente que, na representação desse ente federativo, pode contribuir para a formulação e sustentação de medidas preventivo-reparatórias. No mais, esse deslocamento implica compreender que a defesa

9 Em precedentes anteriores, o STF já reconheceu que o Advogado-Geral da União não estaria obrigado a defender tese jurídica sobre a qual a Corte tenha fixado entendimento pela inconstitucionalidade (ADI 1.616/PE). Reconheceu, ainda, que o AGU defenderia o ato ou texto impugnado “quando possível, quando viável” e que “prevaleceria a possibilidade de o Advogado-Geral da União se manifestar segundo o que lhe parecesse de conveniência da defesa da constitucionalidade, digamos, e não da lei propriamente” (ADI 3.916/DF) (Brasil, 2001; Brasil, 2009). Essa evolução na forma de atuação da AGU em ações do controle concentrado de constitucionalidade pode ser vista em Brilhante (2014).

do interesse público, função precípua da Advocacia Pública, não se esgota na proteção jurídica dos atos de governo, devendo incluir a promoção de condições para que direitos sejam efetivamente garantidos a grupos vulnerabilizados – mesmo que isso, em uma análise superficial, possa parecer contrariar (embora não contrarie) os interesses do ente defendido.

Ainda, como dito, o reconhecimento dessas violações carrega um efeito simbólico relevante. Trata-se de um órgão que ocupa posição de destaque entre as funções essenciais à justiça e que, por isso, transmite uma mensagem institucional importante quando admite a existência de falhas históricas na proteção de direitos. Tal posicionamento pode, ao menos em tese, influenciar os outros entes federativos, estimulando a adoção de medidas similares de autocrítica, solidariedade (Davis, 2019, p. 31; Fanon, 2008, p. 187) e de compromisso com a superação das problemáticas discutidas na ADPF. Além disso, ao fazê-lo em um processo de grande repercussão, a AGU contribui para consolidar, no debate jurídico, a noção de que o racismo institucional é matéria constitucional, cujo enfrentamento requer ação deliberada do Estado.

Do ponto de vista interno, a mudança de postura sugere um esforço de alinhamento da AGU com as diretrizes constitucionais de promoção da igualdade e combate à discriminação. Ao admitir a existência de um problema sistêmico, é legítimo crer que a orientação para a elaboração de pareceres, defesas e manifestações jurídicas em geral se dará a partir desta compreensão. Isso pode impactar desde a elaboração de editais de concursos públicos até a análise de contratos e políticas sociais, levando em consideração a dimensão racial como elemento a ser observado na conformidade jurídica. Tal alinhamento é coerente com medidas institucionais adotadas recentemente, como a inclusão do Direito Antidiscriminatório nos concursos e a criação de programas voltados ao ingresso e à formação de pessoas negras na carreira (Brasil, 2023).

Por fim, é importante notar que a diferença entre a defesa estrita do Estado e o reconhecimento de violações sistêmicas a grupos vulnerabilizados também afeta a percepção social sobre o papel da Advocacia Pública. Uma atuação que admite a existência do racismo institucional e se dispõe a contribuir para o seu enfrentamento aproxima a instituição de um modelo mais comprometido com processos de transformação social do que com modelos estritamente formalistas. Essa aproximação teria o potencial de fortalecer a legitimidade da AGU perante a sociedade civil, eis que demonstra disposição em reconhecer demandas legítimas e em participar ativamente da construção de soluções. A consolidação desse movimento dependerá da capacidade de traduzir o discurso adotado na ADPF 973/DF em práticas institucionais permanentes, capazes de influenciar a atuação em outros

processos e contextos, contribuindo para uma Advocacia Pública que, ao mesmo tempo em que cumpre seu papel constitucional de defesa da União, também atua como promotora da efetividade dos direitos fundamentais.

3. RACISMO JURÍDICO E INSTITUCIONALIDADE: UMA LEITURA DA ATUAÇÃO DA AGU A PARTIR DE DORA BERTÚLIO

3.1. Critérios analíticos derivados da análise bertuliana

A partir do aparato conceitual apresentado por Dora Lúcia de Lima Bertúlio, é possível transformá-lo em critérios empíricos aplicáveis à avaliação da atuação institucional. O reconhecimento jurídico do caráter institucional do racismo tem o potencial de representar, em primeiro lugar, um passo necessário para deslocar a leitura do problema do plano individual para o plano estrutural. A admissão da existência de violações sistêmicas que atingem a população negra também se aproxima da concepção honnethiana de reconhecimento, segundo a qual a justiça envolve não apenas a redistribuição material, mas também o reconhecimento de sujeitos e grupos enquanto fundamento de suas bases identitárias (Honneth, 2003), mas que, no magistério de Fraser, a tais grupos seria impedido o acesso a determinados status sociais (Fraser, 2003). É – também – isso que se pretende superar.

A atuação da AGU na ADPF 973/DF ainda pode representar uma orientação para futuras respostas estatais que objetivem a implementação de igualdade material a grupos vulnerabilizados. Indo além de formalismos isonômicos, pode contribuir para a adoção de medidas administrativas e jurídicas que possam confrontar

as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado brasileiro por ações e omissões reiteradas que culminam na violação sistemática dos direitos constitucionais à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna da população negra, e especialmente no que tange ao exacerbado e crescente aumento da letalidade de pessoas negras em decorrência da violência institucional (sobretudo fruto da atuação policial), no desmonte de políticas públicas voltadas à atenção da saúde da população negra e nas políticas de redistribuição de renda que dificultam e impossibilitam o acesso às condições de vida digna, inclusive o acesso à alimentação saudável (Brasil, 2022).

Certo é que a existência de mecanismos técnicos e institucionais capazes de monitorar, mensurar e corrigir políticas é requisito para transformar intenções em políticas que produzam efeitos concretos no

mundo social, não sendo o reconhecimento processual da existência e dos consectários do racismo suficiente para que as lesões apontadas sejam resolvidas. Nesse sentido, a abertura institucional à participação dos sujeitos afetados e a incorporação de perspectivas interdisciplinares nas práticas jurídicas (Bertúlio, 1989) permitem que avaliações sociológicas e históricas permeiem decisões técnico-jurídicas, de forma idônea a reduzir a distância entre norma e realidade social (Duarte; Bertúlio; Queiroz, 2020). Esses critérios informam a matriz da abordagem hipotético-dedutiva adotada na presente investigação: a atuação da AGU será considerada coerente com a análise bertuliana na medida em que a União, para além de reconhecer o racismo institucional, apresente respostas orientadas à implementação da igualdade material, preveja instrumentos de monitoramento e avaliação política e abra canais de participação social efetiva.

3.2. Confronto entre critérios e práticas observadas na manifestação e nas políticas públicas da União

A manifestação da AGU na ADPF 973/DF contém elementos que vão ao encontro, ainda que em parte, da teoria de Bertúlio. No plano do reconhecimento realizado, a atuação da AGU sinaliza alinhamento com a análise bertuliana, uma vez que manteve o debate, tal como apresentado pela petição inicial, na compreensão estrutural do problema, em consonância com a ênfase de Bertúlio sobre a institucionalidade do racismo (Bertúlio, 1989).

Quanto à orientação por igualdade material, a manifestação da AGU anuncia a intenção do governo federal de articular políticas e programas que respondam a desigualdades concretas. Foram apresentadas: (i) 17 ações voltadas ao enfrentamento do racismo institucional em âmbito público e privado; (ii) 4 direcionadas ao enfrentamento da violência policial contra a população negra; (iii) 2 concebidas para a formação de servidores públicos sobre relações raciais e o enfrentamento ao racismo institucional no âmbito da Administração Pública; (iv) 1 ação quanto ao requerimento, formulado pelos autores da ADPF, de que fossem estabelecidos “centros de referência multidisciplinares para o atendimento de pessoas vítimas do racismo institucional, com a priorização do atendimento de mães e órfãos vítimas da violência institucional, garantindo-se apoio jurídico, psicológico e social às vítimas”; (v) 1 ação para o fortalecimento da proteção dos espaços de exercício de fé das religiões de matriz africana, bem como de suas liturgias, para que tenham os mesmos direitos que os reservados para as religiões de representação majoritária; (vi) 5 programas relacionados pela Diretoria de Avaliação, Monitoramento e Gestão da Informação da Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial; e (vii) 3

ações realizadas pela Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, “responsável por planejar, formular, coordenar, monitorar e avaliar políticas para quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e ciganos” (Brasil, 2023).

Todavia, algumas proposições ainda permanecem em nível programático e não há especificações técnicas sobre metas, indicadores desagregados por raça ou instrumentos de responsabilização. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional, possivelmente a medida mais importante citada nos memoriais da AGU, ainda não foi apresentado. A presença de enunciados favoráveis à igualdade material confirma distintivamente o sentido que se quer dar às políticas públicas desta seara, mas a ausência de operacionalização detalhada impede considerá-lo plenamente atendido. Essa lacuna indica que o alinhamento com a crítica de Bertúlio ocorre em termos de avaliação e de intenção política, embora ainda seja cedo para se concluir se – e quando – se converterá em formulações técnicas capazes de garantir resultados mensuráveis.

Em relação aos mecanismos de monitoramento e avaliação, as ações internas da AGU (como a inclusão da disciplina Direito Antidiscriminatório nos programas de concurso, a criação do GTIER e iniciativas como o Programa Esperança Garcia) mostram investimento em capacidade institucional e representatividade. Essas medidas respondem à exigência de que a instituição esteja tecnicamente apta a identificar e avaliar impactos, compondo uma estrutura inicial de recursos humanos e instrumentais. Ainda assim, a transposição desses instrumentos para sistemas formais de monitoramento estatal (por exemplo, indicadores padronizados, rotinas de coleta de dados raciais integradas a políticas públicas, rotinas de avaliação etc.) ainda é incipiente – o que é natural, já que representam mudanças relativamente recentes no paradigma institucional. Capacidades e rumos institucionais foram iniciados, porém faltam evidências de mecanismos plenamente implementados que assegurem mensuração e correção de políticas ao longo do tempo.

A exigência de participação social e interdisciplinar, outro importante aspecto da avaliação de Bertúlio, encontra eco em diversas das ações elencadas nos memoriais, como a criação de Centros de Referência e do Grupo de Trabalho Permanente de Monitoramento e Avaliação no âmbito do Ministério da Igualdade Racial, o acordo do Ministério da Igualdade Racial com a UnB para formação em Direito Antidiscriminatório, as iniciativas de capacitação do Ministério da Justiça (incluindo cursos para o Sistema Único de Segurança Pública), projetos de memória e reparação vinculados ao Ministério dos Direitos Humanos, o lançamento dos editais “Prêmio Carolina de Jesus” e

“Luiz Gama de Direitos Humanos” – Categoria “Juventude Negra Viva”, criado pelo Decreto n. 11.463/2023 etc. (Brasil, 2023). Afinal, tais medidas indicam abertura à interlocução com atores sociais e à incorporação de abordagens de outras áreas na formulação e execução de políticas públicas. De todo modo, a institucionalização de canais permanentes de participação da sociedade civil nas políticas voltadas à questão racial ainda não se mostra claramente documentada, o que coloca a conformidade com o critério de participação em patamar de indício favorável, mas não plenamente comprovado.

3.3. Avaliação das hipóteses, implicações e necessidade de monitoramento longitudinal

A hipótese principal, que sustentava que a atuação da AGU na ADPF 973/DF representaria avanço institucional coerente com a avaliação bertuliana e que poderia, se ancorada em instrumentos orientados à igualdade material, converter reconhecimento judicial em políticas concretas, recebe confirmação parcial a partir das evidências analisadas. A manifestação da AGU atende ao requisito do reconhecimento do caráter estrutural do racismo, e as políticas internas adotadas sinalizam uma intenção institucional de reconfiguração. No entanto, a conversão desse reconhecimento em políticas públicas efetivas depende de processos de detalhamento técnico, alocação orçamentária, institucionalização de mecanismos de monitoramento e de participação social, elementos que ainda permanecem em construção. Nessa perspectiva, a hipótese principal é confirmada quanto ao seu primeiro componente (avançar no plano do reconhecimento e da intenção) e permanece provisória quanto ao segundo (tradução em medidas efetivas).

A hipótese nula, que postulava a permanência de uma atuação essencialmente retórica e defensiva da AGU, é rejeitada, pois a mobilização recente da instituição excede o plano estritamente argumentativo: mudanças institucionais, para além da alteração de posicionamentos em juízo, atestam deslocamentos na forma de atuação. Ainda assim, não se pode ignorar o risco da falta de implementação plena do planejamento apresentado pela AGU em memoriais. Daí a necessidade de cautela analítica e de observação do desenvolvimento concreto das medidas anunciadas. Em razão disso, a hipótese nula não se mantém em sua totalidade. No entanto, a sua versão mitigada (que prevê possibilidade de discurso sem efeito prático) não pode ser integralmente descartada.

As hipóteses subsidiárias exibem resultados análogos de confirmação parcial. A primeira hipótese subsidiária, segundo a qual a eficácia do plano depende da incorporação de mecanismos de monitoramento, indicadores

desagregados e medidas reparatórias, encontra suporte na seguinte análise: a AGU indicou a intenção de articular monitoramento e integrar diretrizes de programas existentes, o que corrobora a hipótese em tese; a materialização desses instrumentos técnicos, contudo, não se mostrou, até o momento, suficiente para confirmar a eficácia esperada. A segunda hipótese subsidiária, que vinculava a transformação institucional da AGU à capacitação, à alteração de normativas e à existência de canais de participação, é parcialmente confirmada na medida em que medidas de formação e de institucionalização inicial (disciplina obrigatória em processos seletivos, criação do GTIER, programas de inclusão etc.) foram implementadas. Todavia, os resultados das mudanças, assim como seus canais de participação institucionalizados, com potência deliberativa, ainda são incipientes – situação que, no mínimo, torna provisória qualquer conclusão.

Em termos metodológicos, a abordagem hipotético-dedutiva aplicada ao estudo de caso da ADPF 973/DF permitiu transformar a descrição teórica em critérios testáveis e confrontá-los com evidências documentais e programáticas. Entretanto, a natureza das transformações institucionais exige observação longitudinal para que se verifique consolidação normativa, execução orçamentária e impacto social mensurável. Portanto, a avaliação deve prosseguir tanto em termos técnicos e político-operacionais (acompanhamento dos desdobramentos do plano e da incorporação das diretrizes na produção cotidiana das manifestações jurídicas da AGU, por exemplo), quanto em termos acadêmicos, com novos estudos que avaliem continuidade e implicações dessas políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo do artigo evidenciou um movimento de deslocamento na postura da AGU, especialmente a partir da ADPF 973/DF, que sinaliza a possibilidade de novas formas de intervenção estatal em matérias relacionadas ao enfrentamento do racismo estrutural. As discussões teóricas apresentadas mostraram que a atuação institucional não pode ser dissociada dos referenciais normativos e críticos que permitem avaliar sua efetividade e sua orientação para a transformação das estruturas sociais e jurídicas. A incorporação de perspectivas como as de Dora Lúcia Bertúlio, Axel Honneth e Nancy Fraser forneceu um quadro conceitual para compreender como reconhecimento, redistribuição e alteração de padrões institucionais se entrelaçam na construção de respostas estatais mais igualitárias. Nesse sentido, a relação entre teoria e prática observada no caso analisado sugere que a AGU pode ter inaugurado um tipo de intervenção que articula diagnósticos estruturais com propostas concretas de ação.

Desse modo, retomando o problema de pesquisa (“de que modo a atuação da Advocacia-Geral da União, na ADPF 973/DF, ao reconhecer a necessidade de enfrentamento do racismo estrutural, pode contribuir para as propostas de superação do racismo jurídico, tal como formulado por Dora Lúcia de Lima Bertúlio?”), verificou-se primeiramente que, embora a obra de Bertúlio não apresente um programa sistematizado de superação do racismo jurídico, ela fornece parâmetros analítico-normativos que permitem avaliar práticas institucionais segundo sua capacidade de alterar padrões discriminatórios historicamente enraizados no sistema jurídico brasileiro.

A partir desses parâmetros, foi possível observar que a manifestação da AGU na ADPF 973/DF introduz elementos de alinhamento com uma hermenêutica sensível às desigualdades raciais, com potencial para influenciar a cultura institucional e a condução de políticas públicas da União. Adota-se um posicionamento que desloca o debate do plano estritamente normativo para a construção de políticas públicas intersetoriais, articulando diferentes órgãos e áreas do conhecimento. Esse movimento dialoga com a proposta de Bertúlio ao promover a abertura para participação social qualificada, fomentar a interdisciplinaridade na formulação de medidas e impulsionar alterações institucionais voltadas à igualdade material. Ademais, o conjunto de ações e projetos apresentado (criação de mecanismos de monitoramento e avaliação, programas de capacitação de agentes públicos com enfoque antirracista, iniciativas voltadas ao fortalecimento de direitos da população negra etc.) opera como um início de reconfiguração das capacidades estatais, condição necessária para que a superação do racismo jurídico implique transformações concretas na prática jurídica.

Quanto às hipóteses iniciais, constatou-se que algumas foram confirmadas parcialmente. A primeira, relativa à possibilidade de a atuação da AGU na ADPF 973 representar um avanço na incorporação de perspectivas antirracistas no âmbito institucional, foi corroborada pela análise das manifestações e das políticas apresentadas. A segunda, que supunha que tal atuação poderia indicar uma inflexão duradoura na postura da AGU e da União, carece de confirmação, pois depende de observação longitudinal sobre a efetividade das medidas anunciadas e sobre sua continuidade em gestões futuras. Por fim, a hipótese de que a articulação entre teoria e prática institucional poderia gerar parâmetros para a superação do racismo jurídico mostrou-se viável, mas ainda insuficiente para concluir que essa superação esteja em curso de forma estruturada e irreversível.

As implicações desses achados sugerem que a incorporação de uma perspectiva antirracista nas práticas jurídicas e administrativas da AGU pode fortalecer a capacidade da União de promover justiça racial, desde que acompanhada por mecanismos efetivos de monitoramento, avaliação

e participação social. O alinhamento com referenciais como o de Bertúlio pode contribuir para o enfrentamento do *estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional que sustenta uma política de morte financiada e aplicada pelo Poder Público à população negra brasileira*. A consolidação desse movimento, contudo, depende da institucionalização das mudanças, de sua incorporação nas rotinas decisórias e da criação de garantias que assegurem a continuidade das políticas independentemente de conjunturas políticas específicas.

Diante disso, pesquisas futuras poderiam explorar algumas frentes. A primeira é a análise longitudinal da efetividade do Plano Nacional de Enfrentamento do Racismo e das políticas setoriais correlatas, verificando se resultam em mudanças concretas nas condições de vida da população negra e na redução de desigualdades raciais. A segunda é o estudo comparado entre a atuação da AGU e de outras instituições de Estado, como a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal, em casos de racismo estrutural, para identificar sinergias, lacunas e possibilidades de cooperação. A terceira é o exame da percepção dos movimentos sociais e das comunidades diretamente afetadas sobre a atuação da AGU, de modo a compreender se há correspondência entre as intenções institucionais e as expectativas e experiências dos sujeitos envolvidos. Outros estudos poderiam ainda abordar a (in)existência de articulação entre as políticas e os programas apresentados em memoriais, bem como os consectários daí decorrentes.

REFERÊNCIAS

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. 1989. 227 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. Racismo e sistema de justiça no Brasil: vicissitudes de um projeto de violência racial. *Revista da Defensoria Pública da União*, n. 16, p. 19-41, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.616/PE*. Relator: Ministro Maurício Correa. Julgado em 24/05/2001. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1674271>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.916/DF*. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em 03/02/2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2537724>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 26/04/2012 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973/DF* (2023). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973/DF*. Petição inicial (2022). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. *Edital de Chamamento Público nº 01/2023*. [S.l.]: AGU, 2023a. Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-ministerio-da-igualdade-racial-lancam-chamamento-publico-de-projeto-que-capacitara-candidatos-negros-para-concursos/EditalChamamento.pdf/view>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRILHANTE, Igor Aragão. Virada jurisprudencial sobre o papel da AGU nas ADIs: contexto e lições. *Revista da PGFN*, ano 4, n. 8, p. 53-70, 2014.

DAVIS, Angela. *A democracia da abolição: para além do império, das prisões e da tortura*. Rio de Janeiro: Difel, 2019.

FANON, Frantz. *Pele Negra, Máscaras Brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.

DUARTE, Evandro Piza; BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima; QUEIROZ, Marcos. Direito à liberdade e à igualdade nas políticas de reconhecimento: fundamentos jurídicos da identificação dos beneficiários nas cotas raciais. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 20, n. 80, p. 173-210, 2020.

FRASER, Nancy. Social justice *in* the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. New York; London: Verso, 2003, p. 7-109.

HERMES, Manuellita; SILVA, Tatiana Dias. In: RIZK FILHO, José Carlos *et al.* (orgs.) *Decisões Notórias das Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 315-333.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

MOREIRA, Adilson José. *Pensando como um negro*: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

MOURA, Clóvis. *Sociologia do negro brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 2020.

NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro*: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectiva, 2016.

DORA LÚCIA BERTÚLIO: PIONEIRISMO E LEGADO NA DEFESA DA EQUIDADE RACIAL NO BRASIL

*DORA LÚCIA BERTÚLIO: PIONEERING AND LEGACY
IN THE DEFENSE OF RACIAL EQUITY IN BRAZIL*

*Claudia Aparecida de Souza Trindade¹
Fernanda Cordeiro Oliveira²*

-
- 1 Doutora em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharela em Direito pela UFPR. Procuradora da Fazenda Nacional. Assessora Especial de Diversidade e Inclusão da Advocacia-Geral da União.
 - 2 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestra em Ciências Humanas pela Universidade dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva (CNP). Ex-Consultora das Nações Unidas para Interseccionalidades na Advocacia-Geral da União.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Pioneirismo e formação da Dra. Dora Lúcia Bertúlio. 2. Atuação como procuradora federal e implementação de políticas de igualdade racial. 2.1. A presença insurgente no espaço institucional. 2.2. A defesa das políticas de ação afirmativa. 2.3. Políticas de igualdade racial e sua transversalidade. 2.4. A força de um legado institucional. 3. Crítica ao racismo, valorização da educação e preservação da cultura afro-brasileira. 3.1. O racismo como estrutura de poder. 3.2. Educação como instrumento de emancipação. 3.3. Atualidade de sua crítica. 4. Legado teórico-doutrinário e militância intelectual de Dora Lúcia Bertúlio. 4.1. A produção doutrinária como *escrevivências* jurídica. 4.2. Militância intelectual e engajamento político. 4.3. Inspiração e continuidade de sua construção. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este artigo busca homenagear e evidenciar a trajetória da jurista Dora Lúcia de Lima Bertúlio, destacando seu pioneirismo na introdução da discussão racial no Direito brasileiro e na construção do campo “Direito e relações raciais”. A partir da análise de suas *escrevivências* – conceito que articula vida e escrita como prática política de denúncia e transformação social –, examinam-se seu percurso pessoal e profissional, sua produção teórica e sua militância na luta contra o racismo estrutural. O texto evidencia como Dora Bertúlio, ao longo de sua atuação como Procuradora Federal, pesquisadora e intelectual pública, contribuiu para desestabilizar o pensamento jurídico hegemônico e abrir caminhos para novas gerações de juristas. A investigação também ressalta seu papel central na implementação de políticas públicas voltadas à igualdade racial, na valorização da educação e na defesa da cultura afro-brasileira, configurando um legado de insurgência e emancipação.

PALAVRAS-CHAVE: Dora Lúcia Bertúlio. Direito e relações raciais. *Escrevivência*. Igualdade racial. Quilombo jurídico.

ABSTRACT: This article aims to honor and highlight the trajectory of jurist Dora Lúcia de Lima Bertúlio, emphasizing her pioneering role in introducing racial issues into Brazilian Law and in shaping the field of “Law and Race Relations.” Based on the analysis of her *escrevivências* – a concept that merges life and writing as a political practice of denunciation and social transformation – the study examines her personal and professional path, her theoretical production, and her activism in the struggle against structural

racism. The article demonstrates how Dora Bertúlio, through her work as a lawyer, federal attorney, researcher, and public intellectual, destabilized hegemonic legal thought and paved the way for new generations of jurists. It also highlights her crucial role in the implementation of public policies for racial equality, in the promotion of education, and in the defense of Afro-Brazilian culture, shaping a legacy of insurgency and emancipation.

KEYWORDS: Dora Lúcia Bertúlio. Law and race relations. *Escrevivência*. Racial equality. Legal quilombo.

INTRODUÇÃO

A trajetória de Dora Lúcia de Lima Bertúlio representa um marco na história do Direito brasileiro e na luta pela igualdade racial. Sua vida e obra se entrelaçam naquilo que Conceição Evaristo denominou *escrevivência*, ou seja, a escrita que nasce da experiência vivida, marcada por ancestralidade, resistência e denúncia das desigualdades sociais. Mais do que um conceito literário, a *escrevivência* de Dora Bertúlio assume um caráter jurídico e político, constituindo um legado que desestabiliza os alicerces de um pensamento jurídico tradicionalmente excludente.

Mulher negra, intelectual e procuradora federal, Dora Lúcia Bertúlio foi pioneira ao introduzir a questão racial no debate jurídico brasileiro, construindo pontes entre teoria e prática, entre a crítica acadêmica e a militância social. Em tempos de forte resistência à implementação de políticas afirmativas, assumiu posição corajosa na defesa da equidade racial, das cotas raciais, da educação como instrumento emancipatório e da valorização da cultura afro-brasileira. Sua atuação não se limitou às salas de aula ou aos tribunais: foi também de militância intelectual e política, de enfrentamento direto ao racismo estrutural e de inspiração para as novas gerações de juristas.

Ao homenagear Dora Lúcia Bertúlio em ocasião do primeiro aniversário de seu falecimento, esta obra coletiva organizada pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União reafirma o compromisso da instituição com a memória, a crítica e a valorização de contribuições que ampliam o horizonte democrático e plural do Direito. O presente artigo insere-se nesse esforço, buscando destacar aspectos centrais de sua formação, de sua atuação como Procuradora Federal e de sua contribuição teórica e prática para a consolidação do campo denominado “Direito e relações étnico-raciais”.

No que se refere aos traços metodológicos empregados, trata-se de um estudo de caráter teórico-bibliográfico, ancorado em análise documental e em referenciais críticos que dialogam com a obra e o legado da homenageada. O objetivo é, de um lado, revisitar a trajetória de Dora Lúcia Bertúlio,

compreendendo-a em suas peculiaridades históricas e institucionais; de outro, evidenciar a atualidade de suas reflexões para o enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil contemporâneo.

A estrutura do artigo foi organizada em quatro eixos principais. A primeira seção recupera elementos de seu pioneirismo e formação acadêmica, enfatizando os desafios impostos a uma mulher negra no ambiente jurídico. A segunda analisa sua atuação como procuradora federal e a contribuição para a implementação de políticas públicas voltadas à igualdade racial. A terceira destaca sua produção crítica e o papel da educação e da cultura afro-brasileira em sua visão de mundo. Por fim, a quarta seção examina seu trabalho teórico-doutrinário e a militância intelectual que inspiram a continuidade de seu legado e a construção coletiva.

1. PIONEIRISMO E FORMAÇÃO DA DRA. DORA LÚCIA BERTÚLIO

A formação de Dora Lúcia de Lima Bertúlio não pode ser compreendida de forma dissociada do contexto histórico em que ocorreu. Nascida em um Brasil marcado pela persistência do racismo estrutural e pela exclusão sistemática da população negra dos espaços de poder e de produção de conhecimento, sua trajetória acadêmica e profissional revela tanto as dificuldades impostas a mulheres negras quanto a força de sua insurgência intelectual.

Ao ingressar no curso de Direito, Dora Bertúlio enfrentou um ambiente predominantemente branco, masculino e elitizado. Ainda assim, não se limitou a ocupar esse espaço: transformou-o. Seu pioneirismo esteve não apenas no fato de ter sido uma das primeiras mulheres negras a se afirmar como jurista nesse meio, mas principalmente na ousadia de trazer para o debate jurídico temas até então silenciados, como as relações étnico-raciais e as formas de discriminação estrutural.

O percurso de sua formação foi orientado por uma compreensão crítica do papel do Direito na manutenção das desigualdades sociais. Longe de enxergá-lo apenas como um instrumento neutro de organização da sociedade, Dora Bertúlio identificou suas limitações e contradições, denunciando a seletividade do sistema jurídico e a naturalização da exclusão racial. Sua escrita e atuação demonstram a consciência de que o Direito brasileiro fora historicamente construído a partir de uma perspectiva eurocêntrica e excludente, que invisibilizou a presença e a contribuição da população negra.

Nesse sentido, sua trajetória acadêmica deve ser compreendida como um exercício de resistência e de criação de novos caminhos. Ao articular sua

vivência como mulher negra com a crítica ao Direito hegemônico, Bertúlio deu concretude ao conceito de escrevivência. Seu pioneirismo não se resumiu a uma presença simbólica em espaços jurídicos, mas representou a abertura de um campo epistemológico inédito: o de “Direito e relações raciais”. Essa contribuição inaugura não apenas uma nova linha de reflexão teórica, mas também uma prática engajada, capaz de questionar o monopólio de saberes e práticas jurídicas historicamente racializadas.

A compreensão de sua formação, portanto, ultrapassa a mera narrativa biográfica. Trata-se de reconhecer que, em sua trajetória, estão inscritas as marcas da exclusão, mas também a força criativa de quem transforma a dor em denúncia e a marginalidade em potência crítica. É nesse sentido que Dora Lúcia Bertúlio se afirma como pioneira: ao deslocar o lugar de fala de uma jurista negra para o centro do debate acadêmico e institucional, ela inaugura uma possibilidade de futuro mais plural e democrático para o Direito no Brasil.

2. ATUAÇÃO COMO PROCURADORA FEDERAL E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL

A carreira de Dora Lúcia Bertúlio na Advocacia Pública Federal constitui um dos aspectos mais relevantes de sua trajetória, não apenas pelo reconhecimento institucional de sua competência, mas sobretudo pela forma como soube transformar esse espaço em território de resistência e de afirmação da igualdade racial. O ingresso de uma mulher negra na carreira de Procuradora Federal já representava, em si, um ato de ruptura com a lógica histórica de exclusão que marca as instituições jurídicas brasileiras. Entretanto, Dora Bertúlio ultrapassou o simbolismo da presença: sua atuação foi marcada por engajamento efetivo na defesa de políticas públicas voltadas à promoção da equidade racial.

2.1. A presença insurgente no espaço institucional

A Advocacia-Geral da União e suas carreiras sempre foram, historicamente, ocupadas majoritariamente por homens brancos oriundos de famílias das elites econômicas e acadêmicas do país. Veja-se que, em 2024, a presença de pessoas negras nos quadros da Advocacia-Geral da União ainda revelava um déficit imenso se comparado com a população brasileira, como já demonstrado em artigo de Cláudia Trindade em coautoria com Clarice Calixto, intitulado *Igualdade racial na Advocacia Pública: os desafios atuais e a solução inovadora do programa Esperança Garcia*, publicado no livro *Gestão inclusiva, tributação e raça: olhares para a justiça social* (2024, p. 22), sobre o programa de ação afirmativa da Advocacia-Geral da União denominado Esperança Garcia:

[...] dados indicam que 28% do quadro de pessoal da AGU é composto por pessoas negras, o que significa representatividade de cerca de metade do percentual da população negra na sociedade brasileira (55,5% segundo o Censo 2022 do IBGE, conforme já citado anteriormente). Adicionando uma perspectiva de gênero à análise, observa-se que a instituição possui 45,1% de mulheres, ou seja, inferior à participação apontada pelo Censo IBGE 2022 de 51,5% de mulheres na sociedade brasileira.

Nesse cenário, a ascensão de Dora Bertúlio como Procuradora Federal, em sua época, significou a abertura de uma fissura no cânone institucional. Sua presença não foi apenas representativa, foi também performativa, pois obrigou a instituição a confrontar a invisibilidade e a marginalização da população negra no campo jurídico.

O caráter insurgente de sua trajetória profissional pode ser compreendido à luz da teoria do “quilombo jurídico” – expressão que remete à ideia de ocupação de espaços institucionais de poder como forma de resistência e emancipação coletiva. Assim como os quilombos foram espaços de liberdade e de reinvenção social durante a escravidão, a atuação de Dora Bertúlio dentro da Procuradoria Federal funcionou como espaço de tensionamento e ressignificação de práticas jurídicas.

2.2. A defesa das políticas de cotas raciais nas Universidades

Um dos marcos mais importantes da atuação de Dora Bertúlio esteve ligado à implementação e defesa das políticas de cotas raciais no Brasil. Desde os anos 1990 e, sobretudo, nos anos 2000, quando o debate sobre ações afirmativas ganhou maior densidade no campo jurídico e político, sua voz foi decisiva. Em um contexto em que essas políticas eram alvo de resistência e questionamentos judiciais – muitas vezes travestidos de argumentos sobre “meritocracia” e “isonomia formal” –, Dora Bertúlio posicionou-se de forma clara em defesa da igualdade material e da necessidade de o Estado intervir para corrigir desigualdades históricas.

Palavras da própria Dora, militante, podem ser transcritas a partir de entrevista contida no portal da Universidade Federal do Paraná sobre esse momento de atuação:

A procuradora, natural da cidade de Itajaí em Santa Catarina, conta que desde menina a discriminação racial esteve presente na sua vida. Lembra que no colégio em que estudava em todo o corpo discente, apenas três estudantes eram negros. Explica que no combate às diversas

situações de preconceito foi essencial a orientação que recebeu na casa dos pais.

“Eu fui muito bem educada pelo meu pai e também pela minha mãe com relação a nossa negritude e sobre o confronto com aquele mundo branco hostil. Sempre explicaram muito bem, foram muito didáticos na questão de que a gente não era responsável pelo racismo, que o racismo é algo que vem do outro, portanto você não tem que se sentir humilhada, não tem que se sentir menor, não tem que se sentir inferior porque não é você que tem um problema é o outro quem tem” conta Dora. [...] “Passei por aqueles perigos que os alunos tiveram na época, a tomada de reitoria e aquela coisa toda. Sempre um pouco assustada, porque meu pai estava com um processo de prisão e meu irmão que era também estudante universitário em Florianópolis foi preso naquele período e ficou muito tempo, foi torturado essa coisa toda” relembra. [...] A partir da metade da década de 90, o movimento negro passa a buscar um novo paradigma. Dora conta que a atuação em torno da denúncia do racismo não estava surtindo efeito porque ela não atingia quem não era negro, não tinha um efeito estrutural. “A denúncia não faz mal para os brancos, ela só faz mal para os negros, porque se eu digo que eu sofro racismo você diz ‘que pena’. [...] A procuradora aponta as similaridades em relação a questão dos países do continente americano: “todos foram alvos da escravidão, todos foram colonizados por europeus, todos têm sua população negra coma a mais pobre e a menos bem tratada. A mais discriminada, a de menor poder aquisitivo e sem poder político nenhum”. É a partir deste ponto que as ações afirmativas entram como a principal bandeira do movimento. [...] Apesar das similaridades citadas, era preciso considerar os diferentes contextos dos Estados Unidos e Brasil. “Quando a gente pensou em ação afirmativa gente não pensou em pontuação ou dar uma chance a mais mas pensou em fazer algo mais drástico, o que foram as cotas raciais” conta a procuradora que assumiria um papel de protagonismo na luta pela instauração das cotas no Paraná e no Brasil. “Em 2002 eu assumi a chefia da Procuradoria da UFPR, o que me deu bastante abertura junto ao professor [Carlos] Moreira [Junior], que era reitor na época a quem eu tenho muito respeito, porque ele foi extremamente sensível a esta questão.” conta Dora, que explica a importância dos gestores públicos neste processo. “Por mais que você lute internamente, se você não tiver a receptividade da direção, você continua brigando, mas não consegue grande coisa e isso a gente conseguiu absoluta receptividade da Reitoria da UFPR da época” (Choinski, 2018).

Além da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Dora atuou na Fundação Cultural Palmares, onde promoveu políticas de preservação da memória afro-brasileira. Também integrou grupos de trabalho sobre educação antirracista e participou de projetos internacionais sobre ações afirmativas. Sua visão sobre o tema foi clara: “as ações afirmativas não são privilégios, mas mecanismos de correção histórica” (Bertúlio, 2009, p. 12).

A postura da jurista alinha-se ao entendimento de que a neutralidade aparente do Direito é, em verdade, mecanismo de reprodução de privilégios, quando afirma que o direito atua na codificação de signos e imagens racistas da sociedade brasileira (Bertúlio, 1989).

Assim, a defesa das cotas raciais foi conduzida não como concessão, mas como instrumento de justiça histórica e reparação social. O reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, em 2012, da constitucionalidade das políticas de cotas nas universidades públicas reforça a pertinência de sua atuação e a atualidade de suas reflexões.

2.3. Políticas de igualdade racial e sua transversalidade

A contribuição de Dora Bertúlio para a implementação de políticas de igualdade racial não se limitou ao tema das cotas raciais. Sua atuação dialogava com uma compreensão transversal da equidade, abrangendo políticas de saúde, de cultura, de trabalho e de participação política. Essa visão integral reconhecia que o racismo é um fenômeno estrutural, presente em múltiplas dimensões da vida social, exigindo, portanto, respostas múltiplas e articuladas.

Nesse ponto, o pensamento e a prática de Dora Bertúlio vão ao encontro do debate sobre interseccionalidades, ao evidenciar como raça, gênero e classe se entrecruzam na produção das desigualdades. Ao problematizar essas articulações, ela contribuiu para ampliar o campo de ação das políticas públicas e para aprofundar a compreensão crítica do Direito como campo de luta, e não só como ordenamento normativo.

2.4. A força de um legado institucional

A passagem de Dora Lúcia Bertúlio pela Procuradoria Federal deixa, portanto, um legado que vai muito além de sua atuação individual. Representa a inserção de um discurso antirracista dentro de uma das instâncias mais conservadoras do Estado brasileiro, demonstrando que a advocacia pública pode e deve ser instrumento de promoção da cidadania. Sua postura inspirou outras gerações de juristas e procuradores negros e negras, fortalecendo a continuidade de uma luta que permanece urgente.

O reconhecimento de sua importância pela Escola Superior da AGU, por meio desta obra coletiva, é também um ato político: sinaliza que as instituições jurídicas brasileiras começam a se abrir, ainda que timidamente, para a valorização de vozes dissidentes, insurgentes e transformadoras.

3. CRÍTICA AO RACISMO, VALORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E PRESERVAÇÃO DA CULTURA AFRO-BRASILEIRA

A crítica de Dora Lúcia Bertúlio ao racismo sempre se deu de forma contundente e profundamente enraizada na realidade brasileira. Ao contrário de análises meramente descritivas, sua abordagem assumia um caráter de denúncia e de convocação à transformação.

Em matéria publicada no sítio da Universidade Federal do Paraná sob o título *Mulheres da UFPR: Dora Lucia Bertulio e o protagonismo na luta antirracista*:

Um dos desafios que cita é o de aumentar a representatividade no meio acadêmico. “Pensando aqui na nossa universidade, por exemplo, a questão acadêmica continua séria, não se investe para trazer indivíduos negros que venham para palestrar em eventos, não estou falando para tratar de relações raciais, pode ser sobre qualquer assunto (...) nos Estados Unidos você sabe que você tem um número bastante grande de negros em todos os espaços e universidades, e você traz três, quatro brancos para cá, a mensagem que passa é clara: os negros não são tão capazes. Aí você vai fazer um seminário sobre a história da África, você traz um francês, um holandês um inglês, e cadê os africanos?” (Choinski, 2018).

Como se vê, em sua perspectiva, o racismo não poderia ser compreendido como problema pontual ou restrito a comportamentos individuais, mas como estrutura de poder que organiza a sociedade e que se reproduz nas instituições, no mercado de trabalho, na escola, no sistema de justiça e nas práticas culturais.

3.1. O racismo como estrutura de poder

A jurista compreendia o racismo à luz da ideia de estrutura, ou seja, como elemento constitutivo do Estado brasileiro e de seu ordenamento jurídico. Essa concepção rompe com visões reducionistas que tendem a considerar o racismo apenas como ofensa moral ou discriminação episódica. Para Dora Bertúlio, o racismo deve ser enfrentado em suas raízes históricas,

vinculadas ao processo de colonização, à escravidão e à marginalização da população negra no pós-abolição.

Nessa perspectiva, denunciava a seletividade penal, a desigualdade no acesso a direitos sociais e a ausência de reconhecimento das contribuições afro-brasileiras como expressões concretas de um racismo institucionalizado.

Em sua dissertação de mestrado, Dora registrou com propriedade:

A discriminação racial de que é objeto a população negra no Brasil, na medida em que atravessa a fronteira da dominação econômica para o todo de sua vida, permite que, nem enquanto pobre, nem enquanto negra, ou, nem enquanto negra e pobre, o Direito dela se ocupa como ser social, para quem esse Direito, supostamente deveria servir, proteger e regular. As poucas introyeções do viver popular que ultrapassam o campo dos costumes para o Direito formal, não aquelas do mundo e da cultura branca. A significativa parcela do povo brasileiro formada por negros (mestiços e negros), que o Censo de 1980 determinou em 45% (5), não interfere na formação desse Direito por quaisquer das vias possíveis, senão como o potencialmente delinquente, suspeito, menor abandonado, “pivete”. O que vemos, pois é o Direito como assegurador dos privilégios dos detentores do poder político e econômico e como mantenedor dos privilégios raciais do branco em nossa sociedade. [...]

Ainda que não se possa detectar regras específicas contra a população negra ou favorecendo exclusivamente a branca, fica evidenciada a teia de medidas institucionais e a invisibilidade com que a condição de vida do negro é tratada pelas esferas públicas. A realidade sócio-econômica brasileira, e alguns registros dela nos Censos estatísticos feitos e orientados pelo mesmo Estado onde a marginalização e discriminação da população negra é constatado, estão a nos provar a orientação racista de todo o sistema estatal brasileiro (Bertúlio, 1989).

Sua crítica dialogava com autores e autoras da tradição de pensamento negro, a exemplo de Eunice Aparecida de Jesus Prudente (1980), que também traz a problematização do racismo como pressuposto para construção do pensamento jurídico nacional em sua pesquisa desenvolvida por intitulada *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil* (1980), apontando a persistência de uma cidadania incompleta ou negada às pessoas negras no Brasil.

3.2. Educação como instrumento de emancipação

Ao lado da crítica ao racismo, Dora Bertúlio enxergava na educação um caminho fundamental para a emancipação da população negra e para

a construção de uma sociedade mais igualitária. Sua defesa das políticas de ação afirmativa no ensino superior não se restringia ao campo jurídico, mas articulava-se com uma compreensão mais ampla da função social da escola e da universidade.

A educação, para ela, não poderia ser pensada como simples mecanismo de ascensão individual, mas como direito coletivo, capaz de romper com o ciclo de exclusão intergeracional que atinge historicamente a comunidade negra. Essa visão amplia a noção de justiça educacional, conectando-a à justiça racial. Ao mesmo tempo, Dora reconhecia que a escola não é neutra, mas espaço atravessado por tensões raciais e culturais, no qual o enfrentamento ao racismo deve ser explícito e sistemático.

Sua defesa da inclusão educacional incluía também a valorização do currículo afro-brasileiro, em consonância com o que hoje é previsto pela Lei n. 10.639/2003, que tornou obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira nas escolas. Acreditava que somente a incorporação das narrativas negras no espaço escolar poderia romper com a invisibilidade que marca a trajetória da população afrodescendente no país.

Dora Bertúlio compreendia a educação como “chave-mestra” para a emancipação da população negra e como mecanismo de democratização do acesso a direitos. Nesse sentido, sua atuação não se restringiu ao embate jurídico-formal, mas buscou articular-se com políticas públicas amplas, capazes de garantir condições reais de inclusão e mobilidade social.

Ao aproximar Direito e educação, Dora Bertúlio reafirmava a função social da advocacia pública: a de servir como instrumento de transformação da realidade, não apenas como defesa de interesses burocráticos do Estado. A conjugação entre prática profissional e compromisso ético-político a distingue como jurista de pensamento crítico, que soube se insurgir contra o tecnicismo frio e, muitas vezes, cúmplice da manutenção de desigualdades.

Em trechos da já mencionada entrevista à *Folha de São Paulo*, Dora relembra:

Uma das atuações marcantes da sua carreira como advogada, foi nos grupos chamados de SOS racismo. “Nós tínhamos uma organização lá em Florianópolis, foi no período que estava fazendo mestrado e doutorado [na Universidade Federal de Santa Catarina], em que nós abrimos espaço de SOS racismo, que significa se você sofreu racismo denuncie e a gente ia com grupo de advogados para entrar com uma ação” conta.

Explica que devido às dificuldades e à pouca sensibilidade da justiça à temática perderam praticamente todas as causas, mas que foi um movimento importante para articular ativistas e dar maior corpo à causa. “Quando você luta com um grupo de excluídos para tentar a inclusão

“você ajuda muitos outros, então eu acho que a gente conseguiu avançar bastante, até mesmo em termos de academia, hoje se você abrir o site do CNPQ ou da Finep você vai ver um número bastante interessante de trabalho sobre relações raciais no Brasil, não é grande mas é interessante”. Dora explica que nesta época era muito difícil trabalhar com estes temas no meio acadêmico e que a maneira que encontrou foi tratar de um assunto mais amplo. “Na universidade você de alguma forma tinha que trabalhar com esse tema camuflado, assim comecei meu trabalho com direitos humanos. Quando começamos a discutir direitos humanos começamos a ter público para escutar e aí você entra com o tema do racismo e da discriminação racial”.

Conta que estes debates começaram a tomar volume por volta de 1996, mas é a partir dos anos 2000 que a sociedade vai dar uma maior abertura à temática especialmente devido à Conferência de Durban, em 2001. “Esta questão ganha maior atenção depois da conferência, o Brasil foi um dos protagonistas, porque, claro, você tem uma sociedade que é 50% negra mas que, dentro dela, nenhum negro tem poder, para a ONU e para todos os países era uma coisa estranhíssima” relembra (Scortecci, 2023).

Dora Bertúlio compreendia que o combate e o enfrentamento ao racismo deveriam ser travados simultaneamente nesses campos, pois todos eles são atravessados pela lógica da exclusão racial. Assim, defendia que o Direito, ao mesmo tempo em que garante formalmente a igualdade, deve dialogar com a educação, responsável por formar consciências críticas, e com a cultura, que reafirma identidades e fortalece comunidades.

Essa visão holística antecipa debates contemporâneos sobre políticas de reconhecimento e sobre a centralidade da memória cultural na luta contra o racismo. Ao assumir a cultura como campo de afirmação política, Dora Bertúlio aproximou-se das tradições quilombolas e das epistemologias negras, que veem na ancestralidade e na coletividade formas de resistência e de produção de conhecimento.

Ora, a educação, a cultura e o direito constituem dimensões centrais na luta contra as desigualdades estruturais e o racismo no Brasil. Nesse sentido, compreender o papel que desempenham como instrumentos de transformação exige considerar tanto a pedagogia crítica quanto a valorização das identidades e memórias afro-brasileiras.

Lélia Gonzalez (1988), ao problematizar a relação entre racismo, sexismo e cultura brasileira, evidenciou que a marginalização da população negra se expressa não apenas no acesso à educação formal, mas também na negação e invisibilização de sua produção cultural. Para ela, a valorização

da cultura afro-brasileira constitui uma forma de resistência política e de afirmação identitária, rompendo com o mito da democracia racial e criando espaços de legitimação para saberes historicamente subalternizados.

Nessa mesma direção, Sueli Carneiro (2003) argumenta que a educação deve ser atravessada pela luta contra o racismo e pelo reconhecimento das desigualdades de gênero e raça. Sua proposta de “enegrecer o feminismo” ressalta a necessidade de políticas educacionais e culturais que levem em consideração as experiências das mulheres negras, historicamente excluídas dos processos de produção do conhecimento.

A articulação entre educação, cultura e Direito, portanto, não se limita à transmissão de conteúdos, mas envolve a construção de um projeto político de emancipação social. A incorporação dos saberes tradicionais afro-brasileiros aos campos jurídico e educacional, em diálogo com o pensamento crítico, amplia as possibilidades de resistência ao racismo e promove uma prática educativa capaz de transformar a sociedade em direção à igualdade e à justiça social.

Dora Lúcia enfatizou sua percepção da revolução que as cotas trouxeram ao ambiente escolar numa entrevista concedida ao Jornal *Folha de São Paulo*:

A minha percepção empírica é a de que foi a maior revolução cultural que este país já teve, que nem na abolição nós tivemos. Foi quando pela primeira vez os brancos passaram a discutir sobre relações raciais, sobre racismo. Os brancos passaram a fazer parte da discussão. Até então, eu fazia conferências em que o público era praticamente só de negros (Scortecci, 2023).

Como se vê, suas reflexões foram pioneiras ao pensar a educação como espaço de empoderamento, reparação e visibilidade frente às memórias e epistemologias negras negligenciadas.

3.3. Atualidade de sua crítica

Ainda hoje, a crítica de Dora Lúcia Bertúlio ao racismo e sua defesa da educação e da cultura afro-brasileira mantêm plena atualidade. Sobre a complexidade dessa realidade, é interessante o panorama apresentado pelos pesquisadores Márcia Lima e Luiz Augusto Campos (2020):

A participação dos estudantes negros no Ensino Superior cresceu de forma expressiva. Quando a lei foi aprovada, os brancos ainda representavam a maioria dos estudantes de Ensino Superior no país. As mudanças

nos padrões das desigualdades de acesso também não foram suficientes para reduzir o efeito da origem social, que continuou a ter grande influência nas transições educacionais nos níveis de ensino mais altos (Ribeiro; Ceneviva; Brito, 2015). Além disso, a estratificação horizontal (escolha da carreira universitária) revela fortes desigualdades raciais e de gênero, assim como diferenças expressivas na renda dos ocupados com nível superior (Ribeiro; Schlegel, 2015; Lima; Prates, 2015).

O Brasil continua a enfrentar profundas desigualdades raciais, expressas em indicadores sociais, no encarceramento em massa da população negra, na violência policial e na persistente dificuldade de acesso a espaços de poder e decisão. Nesse cenário, sua obra e militância funcionam como guia e inspiração, lembrando que a luta contra o racismo exige não apenas medidas jurídicas, mas também transformações educacionais e culturais de longo prazo.

4. LEGADO TEÓRICO-DOCTRINÁRIO E MILITÂNCIA INTELLECTUAL DE DORA LÚCIA BERTÚLIO

O pensamento jurídico e político de Dora Lúcia Bertúlio não pode ser dissociado de sua militância intelectual. Sua obra e atuação profissional se constituem em um corpus que integra crítica social, prática jurídica e resistência cultural. Esse legado teórico-doutrinário se articula com tradições de pensamento negro e feminista que, ao longo do tempo, vêm denunciando as estruturas de poder racializadas e propondo alternativas emancipatórias.

A contribuição teórica de Dora Lúcia foi decisiva para o avanço do pensamento jurídico sobre igualdade racial no Brasil. Sua dissertação *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo* (1989) antecipou debates sobre racismo estrutural que, décadas depois, ganharam centralidade no direito constitucional e nas políticas públicas.

Em textos como *Racismo e sistema de justiça no Brasil* (2022), defendeu que o sistema jurídico brasileiro opera, muitas vezes, como reprodutor de desigualdades, em vez de ser mecanismo de reparação. Essa visão coloca-a em diálogo com correntes críticas do direito, como o pensamento de Lélia Gonzalez (1988) e Sueli Carneiro (2003), além de convergir com a militância política que exigia maior democratização do acesso às universidades e ao mercado de trabalho.

4.1. A produção doutrinária como escriturização jurídica

A expressão “escriturização”, cunhada por Conceição Evaristo (2005, p. 647-652), designa a escrita que se constrói a partir da experiência de mulheres

negras, trazendo para o texto, para além da racionalidade argumentativa, as marcas da vida e da ancestralidade. A trajetória de Dora Lúcia Bertúlio exemplifica esse conceito no campo jurídico. Sua produção doutrinária não se limitou a reproduzir as categorias tradicionais do Direito, mas se constituiu como escrita insurgente, capaz de traduzir as dores e resistências da população negra em linguagem jurídica.

Edmo de Souza Cidade de Jesus, em artigo publicado na Revista *Transversos* em 2024, sobre a dissertação de Dora, aplica a concepção de *escrevivência* e, em seu texto, descreve uma passagem da vida dessa personagem tão rica:

Embora o texto da dissertação e a sua autora, por razões óbvias, estarem impossibilitados de anteverem o futuro, justificativa similar à utilizada pelo retromencionado senador da República foi mobilizada por diversos e diversas intelectuais e artistas brasileiros para repelirem e, inclusive, lançarem ampla campanha nacional contra a criação e a institucionalização da política de ações afirmativas para pessoas negras no Brasil. Como hoje se sabe, foram vencidos, porém, resta a indene constatação de que a criatividade não é o melhor atributo dos articuladores do racismo brasileiro, mesmo que este tenha se apresentado em sofisticadas formulações ao longo da história. Talvez a crítica mais característica e, por isso, a mais autêntica e inovadora realizada por Dora Bertúlio em sua dissertação, seja a que foi direcionada ao pensamento jurídico tradicional brasileiro, que até o momento de sua formulação estava alheio à realidade racial do país. Para a intelectual, a cultura jurídica nacional possui forte influência no Estado e no Direito frente às relações raciais. Uma vez que as matrizes jurídicas importadas de países europeus ou dos Estados Unidos sequer sofreram adaptações à realidade brasileira, sendo “certo que europeus e norte-americanos deixaram o racismo, o colonialismo e o imperialismo para fora do ‘bem comum’, da ‘justiça’, ‘igualdade’ e ‘liberdade’” (BERTULIO, 1989: p. 118), é sintomático que os juristas do país evitem debater a problemática do racismo e a sua associação com o Direito. Afora a crítica ao pensamento jurídico tradicional brasileiro, a dissertação *Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo* conta com uma minuciosa análise das constituições brasileiras, até o momento da realização da pesquisa, sob a ótica das relações raciais, por intermédio da qual Dora procura enfatizar o caráter dúplice e paradoxal do Direito frente ao racismo. Da negação à cidadania, estímulo à educação eugênica aos silêncios eloquentes das normas constitucionais, até à efetiva criminalização do racismo (BERTULIO, 1989: p. 118), a intelectual demonstra que, historicamente, as normas constitucionais brasileiras, no

que tange às relações raciais, demonstram-se inconstantes e, quanto ao efetivo combate à violência racial, ressoam timidamente no cotidiano da população negra. Nesse diapasão, a jurista conclui o seu trabalho afirmando que, compulsando as constituições brasileiras, o Direito Penal e as regras de imigração, é inevitável dessumir que as normas de comportamento na história do Direito brasileiro estão direcionadas prioritariamente às pessoas negras.

Ao relacionar vida e teoria, Dora inscreveu no campo jurídico aquilo que Lélia Gonzalez (1988) chamou de “amefricanidade”, isto é, a experiência histórica, cultural e política da população afro-latino-americana, muitas vezes apagada pelo colonialismo epistêmico. Sua atuação demonstrou que não há neutralidade possível em um Direito estruturado sobre exclusões: ou se reproduz a lógica da desigualdade, ou se insurgem vozes dissonantes para questioná-la. Dora soube traduzir essa consciência para a linguagem do Direito, denunciando o caráter excludente do sistema jurídico brasileiro e propondo formas de resistência dentro das próprias instituições estatais.

4.2. Militância intelectual e engajamento político

Dora Bertúlio não concebia a produção acadêmica de forma distanciada da realidade social. Sua escrita e sua prática jurídica sempre estiveram vinculadas à militância política. Nesse aspecto, aproxima-se do conceito de “intelectual orgânico” de Antonio Gramsci (1999),³ mas ressignificado pela lente de mulheres negras. Para ela, ser jurista significava ocupar um lugar de mediação entre o mundo das normas e o mundo da vida, denunciando desigualdades e construindo caminhos de emancipação.

Sua militância se expressava na defesa das cotas raciais, na crítica ao racismo institucional e na valorização das culturas afro-brasileiras. Mas também se revelava em sua postura cotidiana: estar nos espaços jurídicos como mulher negra já era, em si, um ato político. Assim, Dora Bertúlio

3 O conceito de *intelectual orgânico*, desenvolvido por Antonio Gramsci, refere-se àqueles intelectuais que emergem das classes sociais em luta, especialmente das classes subalternas, e que cumprem a função de elaborar, sistematizar e difundir uma visão de mundo capaz de organizar politicamente essas classes. Diferem dos chamados *intelectuais tradicionais*, que se apresentam como autônomos e independentes, mas, na prática, estão vinculados à manutenção da ordem estabelecida. Para Gramsci, todo grupo social cria seus intelectuais orgânicos, os quais contribuem para a construção da hegemonia cultural e política da classe à qual pertencem (Gramsci, 1999).

exemplifica o que bell hooks⁴ (1994) chama de “presença insurgente”: um corpo negro em espaço de hegemonia branca que não se deixa silenciar, mas ocupa e transforma.

Sua produção crítica também dialoga com a denúncia do racismo institucional feita por Sueli Carneiro, que desvelou a falácia da chamada “democracia racial” e a persistência de desigualdades profundas naturalizadas pelo discurso jurídico. Ao defender políticas de ação afirmativa, Dora reiterava que a igualdade formal não é suficiente para corrigir injustiças históricas; era necessário promover igualdade material, entendida como reparação e como afirmação de direitos coletivos.

Do mesmo modo, seu pensamento pode ser aproximado das reflexões de Beatriz Nascimento (2006) sobre o quilombo enquanto espaço de reinvenção política e cultural. Se Nascimento tinha no quilombo uma metáfora para a continuidade da luta negra, Dora construiu a ideia de um “quilombo jurídico”: ocupar e ressignificar instituições jurídicas para transformá-las em instrumentos de emancipação. Essa metáfora traduz sua própria trajetória como Procuradora Federal e intelectual insurgente.

Ao valorizar a educação e a cultura afro-brasileira, Dora Bertúlio também convergia com as perspectivas de autoras como bell hooks e Patricia Hill Collins. Para hooks (1994), a educação é prática de liberdade; para Collins, o conhecimento produzido a partir das experiências de mulheres negras constitui fonte legítima de epistemologia crítica. Dora, em sua prática cotidiana, demonstrou ambas as premissas: fez da educação espaço de emancipação coletiva e transformou sua própria experiência em saber jurídico que questiona a hegemonia branca e masculina.

Ora, em *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*, Abdias do Nascimento (1978) argumenta que a violência contra a população negra no Brasil não se limita à dimensão física, mas envolve também processos culturais, simbólicos e institucionais de apagamento. Para o autor, esse genocídio se sustenta justamente em mecanismos de ocultamento, como o mito da democracia racial, que funcionam para naturalizar a exclusão e impedir que o racismo estrutural seja reconhecido em sua profundidade. Assim, a ação afirmativa nas universidades deve ser compreendida como estratégia fundamental de justiça social e de construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

4 A grafia do nome da autora e intelectual **bell hooks** em letras minúsculas não é uma casualidade tipográfica, mas uma escolha política e estética. Nascida Gloria Jean Watkins (1952–2021), ela adotou o pseudônimo em homenagem à sua bisavó materna, Bell Blair Hooks. No entanto, ao decidir registrar o nome em minúsculas, a autora buscava deslocar o foco da identidade individual para a centralidade das ideias. A ênfase, segundo a própria, deveria estar no conteúdo de sua obra crítica – que articula gênero, raça, classe e cultura – e não na construção de uma imagem de celebridade intelectual (hooks, 2017).

A militância intelectual de Dora, como se pode perceber, não se limitava às páginas, petições e livros, mas se manifestava em sua presença nos espaços jurídicos, que, historicamente, excluíram corpos e vozes negras. Estar ali, afirmar-se como jurista, procuradora e intelectual foi, por si só, um gesto político de insurgência. Como nos lembra Angela Davis, a resistência não se dá apenas no enfrentamento direto, mas também na permanência e na ocupação de lugares de poder, tensionando-os por dentro. Dora encarnou essa resistência, transformando sua carreira em ato contínuo de militância.

O legado teórico e político de Dora Lúcia Bertúlio, portanto, ultrapassa o registro biográfico. Ele constitui contribuição fundamental para o campo do Direito e relações étnico-raciais no Brasil, abrindo caminhos para a consolidação de uma crítica jurídica antirracista, feminista e decolonial. Sua obra permanece como inspiração e desafio: inspiração por mostrar que é possível insurgir-se contra o cânone e construir alternativas; desafio por nos convocar a continuar a luta, sabendo que a democratização do Direito depende da incorporação das vozes e experiências historicamente marginalizadas.

4.3. Inspiração e continuidade de sua construção

O legado de Dora Lúcia Bertúlio inspira uma geração de novos juristas e pesquisadores comprometidos com a igualdade étnico-racial. Sua obra permanece como referência para os estudos sobre Direito e relações raciais, campo que ela ajudou a consolidar no Brasil. Ao articular teoria, prática e militância, Dora rompeu com a compartimentalização do conhecimento e mostrou que o pensamento jurídico pode ser insurgente, crítico e comprometido com a transformação social.

Em 2023, a Advocacia-Geral da União, no evento de lançamento do Programa de Bolsas Esperança Garcia, prestou-lhe em vida uma merecida homenagem, na qual proferiu algumas palavras que trouxeram uma mensagem marcante:⁵

Tem que dizer por que as pessoas aí olham e dizem que nossa Santa Catarina que é mais uma das falácias que esse país tem de achar que lugares no Brasil que são mais ou menos, que tem lugares no país que tem mais ou menos negros e que isso tem alguma importância ou faz na verdade diferença na necessidade de políticas que temos que ter para a população negra, então é importante que a gente, eu gosto sempre de dizer de onde vim porque faz com que as pessoas percebam que nós

5 Discurso proferido por Dora Bertúlio em 5 de setembro de 2023 no auditório da Escola Superior da Advocacia-Geral da União.

estamos em todos os lugares e precisamos de políticas públicas em todos os lugares (Brasil, AGU, 2023).

É esta fala potente e por sua memória que convoca à continuidade dessa construção coletiva. Assim como Beatriz Nascimento reivindicava a história negra como elemento fundante da identidade nacional, Dora faz lembrar que o Direito brasileiro precisa reconhecer e incorporar as vozes e experiências negras para que a democracia se torne, de fato, substantiva.

Ademais, vem sendo preservada por meio de homenagens institucionais, como a concessão do título de Cidadã Honorária de Curitiba e de Personalidade Afro-Paranaense, bem como pela incorporação de sua produção acadêmica em cursos de Direito e Ciências Sociais. Além disso, sua atuação inspira projetos de preservação de memória que reforçam a importância de manter vivos seus escritos e experiências.

Sua trajetória serve como inspiração para novas políticas e práticas jurídicas, especialmente no campo da defesa da equidade racial e do enfrentamento às desigualdades estruturais. Juristas e gestores públicos têm encontrado em sua obra argumentos e fundamentos para a ampliação de políticas afirmativas e de reparação histórica.

Finalmente, o pensamento de Dora Lúcia possui potencial para pautar o futuro do direito antidiscriminatório no Brasil. Ao articular teoria crítica, militância política e prática institucional, ela deixou como herança uma agenda de luta permanente pela democratização do acesso ao direito, pela inclusão social e pelo fortalecimento das políticas públicas de igualdade racial.

CONCLUSÃO

A trajetória de Dora Lúcia de Lima Bertúlio constitui um marco no processo de consolidação de uma crítica jurídica antirracista no Brasil. Mulher negra, professora, procuradora federal e intelectual, ela foi capaz de articular vida e obra, teoria e prática, Direito e militância, deixando como legado uma epistemologia insurgente, forjada na experiência e comprometida com a transformação social.

Sua presença nos espaços jurídicos não foi apenas simbólica. Foi política, performativa e epistemológica. Ao ocupar lugares historicamente interditados às mulheres negras, Dora rompeu o silêncio e fez ecoar vozes que o Direito brasileiro insistia em não ouvir. Sua atuação revela que a democratização das instituições jurídicas exige não apenas inclusão formal, mas também a ressignificação dos fundamentos que sustentam o pensamento jurídico hegemônico.

A crítica ao racismo estrutural e institucional, a defesa da educação como prática emancipatória, a valorização da cultura afro-brasileira e a elaboração do “quilombo jurídico” como metáfora de resistência constituem elementos centrais de seu pensamento. Ao lado disso, sua defesa incansável das políticas de ação afirmativa evidenciou que a igualdade material só se realiza quando o Estado reconhece e enfrenta as desigualdades históricas que afetam a população negra.

Em diálogo com pensadoras como Lélia Gonzalez, Sueli Carneiro, Beatriz Nascimento, Conceição Evaristo, Angela Davis, bell hooks e Patricia Hill Collins, Dora Bertúlio elaborou um pensamento situado, comprometido com as lutas de seu tempo e com a ancestralidade que a precedeu. Sua escrevivência jurídica não se restringiu a textos acadêmicos, mas se expressou em sua prática cotidiana, em sua militância intelectual e em sua insistência em transformar internamente as instituições.

Passado um ano de sua partida, sua memória convoca a continuidade de sua construção. O legado de Dora Bertúlio nos lembra que o Direito, para ser democrático, precisa ser decolonizado, precisa dialogar com a realidade da maioria da população brasileira e precisa reconhecer as epistemologias negras como fontes legítimas de conhecimento. Honrar sua trajetória é, portanto, mais do que preservar sua memória: é assumir o compromisso ético e político de continuar sua luta.

Assim, este artigo, ao homenagear Dora Lúcia de Lima Bertúlio, reafirma que sua vida e obra permanecem como horizonte de inspiração e como desafio teórico-prático para as novas gerações de juristas, intelectuais e militantes. Seu exemplo nos mostra que o Direito pode ser instrumento de opressão, mas também pode se tornar, quando tensionado pela insurgência negra e feminina, ferramenta de emancipação e liberdade.

REFERÊNCIAS

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. *As escrevivências de Dora Bertúlio na consolidação do quilombo jurídico: direito e relações raciais*. [S.l.]: [s.n.], [2023].

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. *Direito e relações raciais: o negro e a Constituição de 1988*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 1989.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU e Ministério da Igualdade Racial lançam chamamento público de projeto que capacitará candidatos negros para concursos*. Brasília: AGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-ministerio-da-igualdade-racial-lancam-chamamento-publico-de-projeto-que-capacitara-candidatos-negros-para-concursos>. Acesso em: 29 ago. 2025.

CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARNEIRO, Sueli. *Racismos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Takano, 2003, p. 49-58. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/54022>. Acesso em: 28 ago. 2025.

CATARINA, Scortecchi. Advogada vê revolução cultural com cotas e relembra reação em Curitiba: ‘Uma loucura’. *Folha de São Paulo*, 2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/11/advogada-implantou-cotas-raciais-viveu-loucura-e-hoje-ve-maior-revolucao-cultural.shtml?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 28 ago. 2025.

CHOINSKI, Rodrigo. Mulheres da UFPR: *Dora Lucia Bertúlio e o protagonismo na luta antirracista*. Curitiba, PR: Universidade Federal do Paraná, 2018. Disponível em: <https://ufpr.br/mulheres-da-ufpr-dora-lucia-bertulio-e-o-protagonismo-na-luta-anti-racista/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

COLLINS, Patricia Hill. *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. New York: Routledge, 2000.

DAVIS, Angela. *Freedom is a Constant Struggle: Ferguson, Palestine, and the Foundations of a Movement*. Chicago: Haymarket Books, 2016.

DAVIS, Angela. *Women, Race and Class*. New York: Vintage Books, 1981.

EVARISTO, Conceição. Da grafia-desenho de minha mãe, um dos lugares de nascimento de minha escrita. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2005.

EVARISTO, Conceição. *Olhos d'água*. Rio de Janeiro: Pallas, 2015.

EVARISTO, Conceição. *Poemas da recordação e outros movimentos*. Belo Horizonte: Nandyala, 2008.

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afrolatinoamericano. In: HOLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS, 1988.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, v. 2.

HOOKS, bell. *Black Looks: Race and Representation*. Boston: South End Press, 1992.

HOOKS, bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. 4. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

HOOKS, bell. *Teaching to Transgress: Education as the Practice of Freedom*. New York: Routledge, 1994.

LIMA, Márcia; CAMPOS, Luiz Augusto. Inclusão racial no ensino superior: Impactos, consequências e desafios. *Novos estudos CEBRAP*, v. 39, n. 2, p. 245-254, maio 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/3FkB7JMFqyTbxNkLZnXLxZf/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2025.

JESUS, Edmo de Souza Cidade de. Dossiê: Intelectuais, movimento negro e antirracismo no século XX. *Revista Transversos*, Rio de Janeiro, n. 30, jun. 2024

NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NASCIMENTO, Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência cultural negra. In: RATTS, Alex (org.). *Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03032008-103152/pt-br.php>. Acesso em: 29 ago. 2025.

SANTIAGO, Fernanda Cimbra; MELO, Keila Morganna Gomes de; NARCIZO, Lorena de Fátima Sousa Araújo; BARBOSA, Louise Maria Barros; MENDES, Thayana Felix (Org.). *Gestão inclusiva, tributação e raça: olhares para a justiça social*. 1. ed. Belo Horizonte. Editora Arraes, 2024, p. 208.

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 SEPP/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.

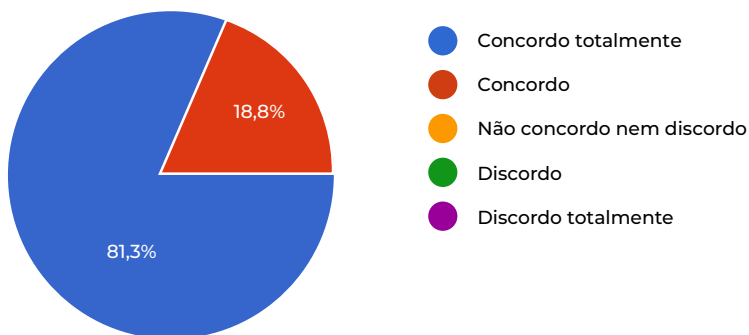
É uma grande estratégia do ponto de vista político, do ponto de vista da indenização da reparação social e, claro, tendo como fim aí a questão da democratização do ensino. No âmbito do ensino, mas democratização também é social e aí, obviamente, de forma extensiva, pensando nas relações trabalhistas, 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)

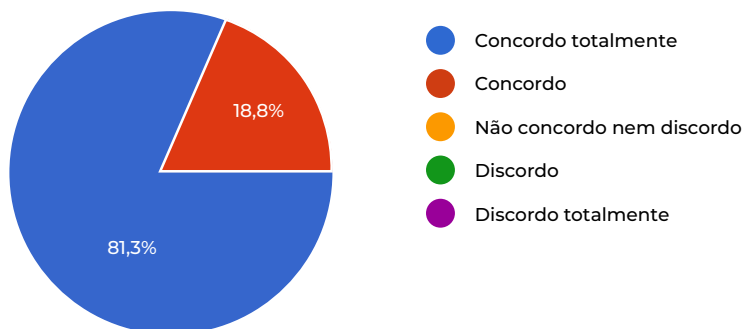
Nessa senda, os membros integrantes das comissões declararam concordar com a política de cotas raciais, bem como com a instituição das comissões de heteroverificação.

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”.

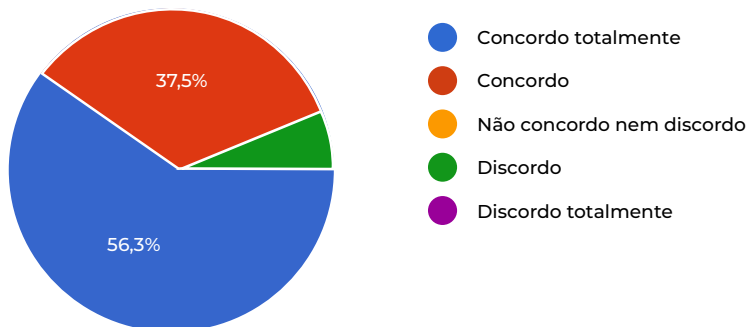
Acerca da dinâmica de funcionamento das comissões de heteroverificação, investigou-se o nível de concordância com o procedimento; a opinião dos participantes quanto às modalidades das bancas de heteroverificação, se presencial ou remota; bem como o entendimento acerca das possibilidades de realização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

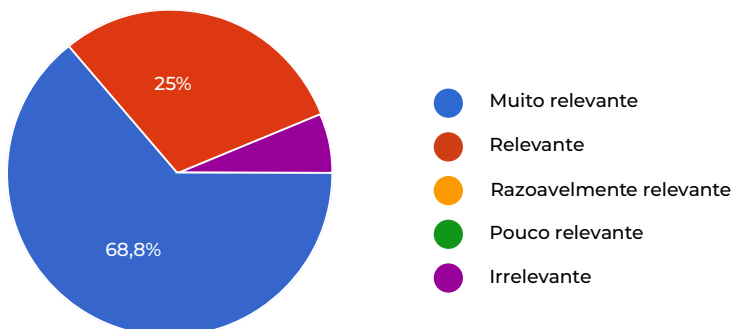
Em consonância com o entendimento majoritário anteriormente registrado, 56,3% revelaram discordar do procedimento de heteroverificação por meio de análise de fotografias das pessoas candidatas, consoante se depreende da Figura 5. Apenas 18,8% concordam com o procedimento de aferição da autodeclaração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

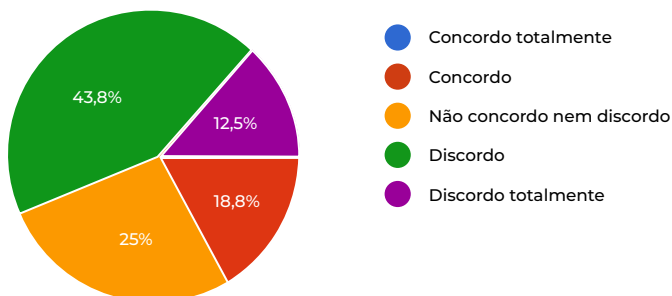


Fonte: Autores, 2023.

Figura 4 – Necessidade de realização presencial do procedimento



Fonte: Autores, 2023.

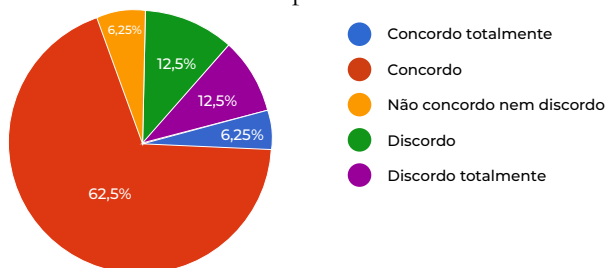
Figura 5 – Possibilidade de verificação da autodeclaração por fotografia

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.

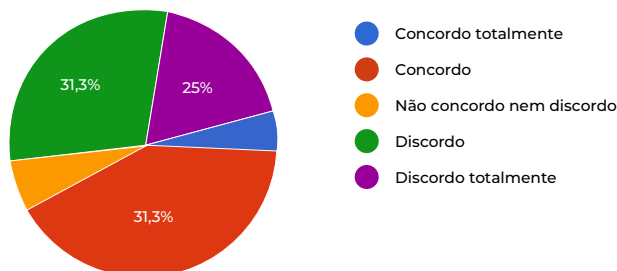
Em relação à heteroverificação por vídeo em tempo real, 68,75% dos participantes da pesquisa manifestaram concordância (62,5% concordam e 6,5% concordam totalmente); ao passo que 25% discordam (12,5% discordam e 12,5% discordam totalmente) e 6,25% não concordam nem discordam (Figura 6).

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

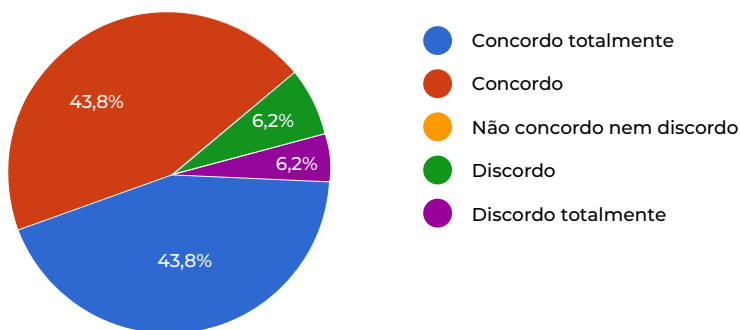
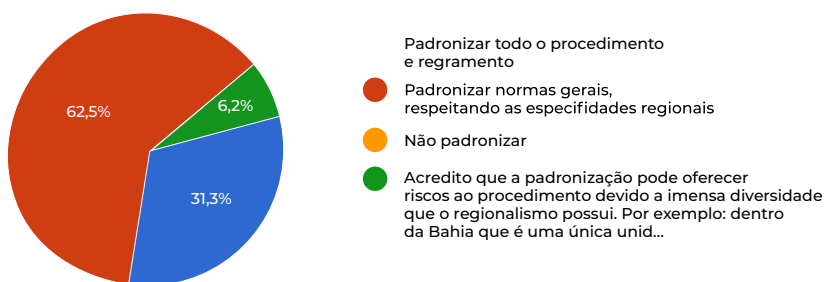


Figura 9 – Grau de uniformização procedimental

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)

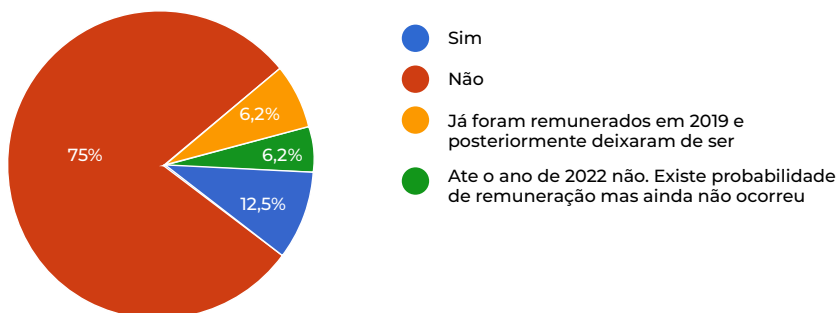
Eu acredito que os principais desafios são questões também que são essenciais da comissão. Eu acho que a manutenção da formação continuada. (Entrevistada 6, comunicação verbal)

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 autodeclararam 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.

A AGÊNCIA DE DORA BERTÚLIO: ANCESTRALIDADE E TERRITORIALIDADE DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

*DORA BERTÚLIO'S AGENCY: ANCESTRALITY AND
TERRITORIALITY OF TRADITIONAL PEOPLES AND
COMMUNITIES*

Edmo de Souza Cidade de Jesus¹

Rodrigo Portela Gomes²

Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino³

-
- 1 Mestre em Teoria e História do Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Cesusc (UNICESUSC). Bacharel em Direito pelo UNICESUSC. Professor do curso de Direito do UNICESUSC. Servidor do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.
 - 2 Doutor e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho (ICF). Professor do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).
 - 3 Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor e atual vice-coordenador do curso de Direito da UFPR. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Percursos de Dora Bertúlio para crítica racial do campo jurídico. 2. A ancestralidade como premissa epistêmica da agência negra no direito. 3. A práxis jurídica da territorialidade em direito e relações raciais. Conclusão. Referências.

RESUMO: O artigo objetiva uma análise da práxis jurídica de Dora Bertúlio, com ênfase na produção técnica à frente da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra-PR SR 09. A estratégia investigativa foi desenvolvida com suporte na triangulação das técnicas de entrevista, revisão de literatura e análise documental. Os testemunhos de Dora Bertúlio sobre sua trajetória pessoal e profissional evidenciaram o entrelaçamento de saberes e práticas que culminaram no ativismo fundamental para o campo do Direito e Relações Raciais. Notamos em seus pareceres técnicos emitidos em processos administrativos de regularização fundiária quilombola a formulação jurídica de duas categorias centrais das lutas contracoloniais: ancestralidade e territorialidade. Concluimos que a sua produção técnica traduziu com radicalidade o seu pensamento crítico e contribuiu para as tecnologias de enfrentamento ao racismo desenvolvidas na esfera pública por diversos atores sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Dora Bertúlio. Direito e relações raciais. Ancestralidade. Territorialidade. Comunidades Quilombolas.

ABSTRACT: The article aims to analyze Dora Bertúlio's legal practice, with an emphasis on her technical work as head of the Specialized Federal Prosecutor's Office at Incra-PR SR 09. The investigative strategy was developed based on a triangulation of interview techniques, literature review, and document analysis. Dora Bertúlio's testimonies about her personal and professional trajectory highlighted the intertwining of knowledge and practices that culminated in activism fundamental to the field of Law and Race Relations. We note in her technical opinions issued in administrative proceedings for quilombola land regularization the legal formulation of two central categories of countercolonial struggles: ancestry and territoriality. We conclude that her technical work radically reflected her critical thinking and contributed to the technologies for combating racism developed in the public sphere by various social actors.

KEYWORDS: Dora Bertúlio. Law and racial relations. Ancestry. Territoriality. Quilombola Communities.

INTRODUÇÃO

Neste artigo, examinamos a prática jurídica desenvolvida por Dora Lúcia de Lima Bertúlio no âmbito da Procuradoria Federal Especializada junto à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Paraná (Incrá-PR SR 09). Analisamos como a sua atuação institucional esteve orientada por formulação jurídica ativista, comprometida com a efetivação de direitos das comunidades quilombolas, que observamos em dois conceitos-chave: ancestralidade e territorialidade. Com isso, pretendemos evidenciar como a sua intervenção técnica na instituição foi uma prática engajada com o enfrentamento do racismo, ou seja, que sua contribuição para a articulação do campo do Direito e Relações Raciais extrapola sua produção acadêmica, que é já reconhecida como fundacional dessa escola crítica no Brasil, mas que encontra sustentação também na sua dimensão técnica.

Para realização desse objetivo, o artigo fundamenta-se metodologicamente em duas estratégias. A primeira consiste no emprego das técnicas de revisão de literatura e entrevista para situar a relevância da atuação de Dora Bertúlio na construção e o fortalecimento do campo do Direito e Relações Raciais, identificando em dados biográficos e bibliográficos os princípios orientadores de sua práxis jurídica. A segunda consiste numa análise documental de pareceres jurídicos elaborados por Dora Bertúlio no exercício da função junto ao Incra, com o intuito de examinar como sua produção técnico-jurídica se configurou como instrumento de enfrentamento ao racismo.

O artigo está organizado em três partes. Na primeira, destacamos o papel fundamental de Dora Bertúlio para o “Direito e Relações Raciais”, entrelaçando testemunhos biográficos de sua experiência pessoal e profissional, ressaltando episódios descritos pela jurista como cruciais na formação de sua consciência crítica diante do racismo e que orientaram a sua atuação no campo jurídico. Noutra parte, analisamos registros de sua atuação na Procuradoria Federal Especializada do Incra-PR. Por meio da análise documental, desdobramos duas abordagens sobre a potencialidade técnica e crítica das manifestações de Dora Bertúlio nos processos de regularização fundiária dos territórios quilombolas de Água Morna, João Surá e Paiol de Telha.⁴

4 O material dos processos administrativos analisados neste artigo representa um dos achados do projeto de pesquisa “Direitos Aquilombados: perspectivas situadas do direito e da justiça nas lutas dos povos tradicionais no Brasil” (2022-2026), em curso na Universidade Federal do Paraná sob a coordenação de Thiago A. P. Hoshino. Em especial, os autores agradecem a contribuição do pesquisador do projeto Daniel Paulino Filho, cuja investigação detectou a atuação de Dora Bertúlio na Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra-PR.

Iniciamos com a ênfase na noção de ancestralidade como contra-dispositivo de racialidade capaz de ressignificar o constitucionalismo brasileiro e ampliar a potência de um futuro para a população negra, em confronto direto com a genealogia brancocêntrica e racista do direito. E, por último, na compreensão de territorialidade que é desenvolvida nas suas manifestações nesses processos, em que a relação de pertença com o território é mobilizada por Dora Bertúlio como uma narrativa de contraposição ao apagamento da história constitucional quilombola. Procuramos, neste artigo em homenagem à nossa mestra realçar, sua inserção numa ampla rede política e jurídica de formulação criativa de práxis em favor das vidas negras no Brasil.

1. PERCURSOS DE DORA BERTÚLIO PARA CRÍTICA RACIAL DO CAMPO JURÍDICO⁵

A emergência do campo Direito e Relações Raciais no Brasil, em sua dimensão acadêmica e prática, não pode ser dissociada da figura de Dora Lúcia de Lima Bertúlio. Seu trabalho ovular, a dissertação de mestrado *Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo*, defendida em 1989, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC), constitui-se como marco fundacional para o tema no ambiente acadêmico-jurídico nacional. O trabalho acadêmico não se destaca apenas pela originalidade no contexto em que foi concebido, mas, sobretudo, por consubstanciar um ato de agência de pensamento, uma intervenção que criou as condições para que o racismo fosse finalmente reconhecido como problema jurídico e político.

O reconhecimento do protagonismo de Dora Bertúlio na abordagem crítica das imbricações entre racismo e Direito, perpassa, necessariamente, pela compreensão de que a sua trajetória pessoal, sua formação intelectual e a práxis profissional por ela desenvolvida são indissociáveis. Atribui-se à jurista a responsabilidade pela criação de um campo científico (Bourdieu, 1983), a partir da pedra fundamental lançada por Eunice Aparecida de Jesus Prudente (1980) anos antes.

A consciência crítica de Dora, porém, não se originou na academia, mas na experiência vivida, forjada no ambiente social e familiar de sua infância. Ela cresceu em Itajaí, Santa Catarina, em uma família que, embora vivesse em uma condição que ela descreveu como de “*pobresa digna*”, estava profundamente ciente das dinâmicas raciais da sociedade brasileira. A

5 Esta seção reflete a visão de Dora Lúcia de Lima Bertúlio a respeito de sua própria trajetória pessoal, acadêmica e profissional. Foi desenvolvida com base em duas entrevistas concedidas a Edmo de Souza Cidade de Jesus: a primeira, realizada presencialmente, na cidade de Curitiba (PR), em 24 de novembro de 2022; e a segunda, por videoconferência, via Google Meet, em 9 de dezembro de 2022. Todos os relatos e eventuais transcrições decorrem das referidas entrevistas.

cidade era marcadamente segregada, tanto social quanto geograficamente. Bertúlio relatou que a vida social da população branca e negra ocorria em espaços distintos: os clubes e eventos sociais eram separados, e até mesmo a disposição das pessoas em cultos religiosos, como as missas católicas que frequentava, reforçava essa divisão, com as pessoas brancas ocupando um lado da igreja e as negras, outro.

Essa segregação não era um fenômeno imperceptível, mas uma realidade cotidiana que moldou sua visão de mundo desde muito cedo. Seu pai, José Adil de Lima, um operário da construção civil, sindicalista e militante comunista, atuou diretamente para confrontar essa realidade. Ele, em conjunto com outros companheiros negros, fundou o “Clube Sebastião Lucas”,⁶ que se tornou um lugar de convívio e de formação política para a comunidade negra local.

Dora descreveu o pai, que, em termos de educação formal, teve acesso apenas ao ensino fundamental, como “*muito senhor de si*” e “*muito intelectualizado*”; um homem que lia Marx e Lênin e transformou a casa em um espaço de permanente debate político. Essa influência foi a base para a sua consciência de classe e, mais tarde, para a crítica ao Direito como uma ferramenta de dominação social e racial.

À mãe, Teodora de Lima, a jurista atribuiu sua principal fonte de letramento racial, responsável por incutir nela a resiliência e autoestima necessárias à sobrevivência em uma sociedade racista. Ensinou-a a nunca “*abaixar a cabeça para branco nenhum*” e a valorizar a educação como a única forma de ascensão, como a “*única alternativa*” para ser “*alguém na vida*”. A consciência de gênero de Bertúlio também se formou a partir do ambiente familiar, por intermédio da observação das experiências vividas pela mãe e a avó, notadamente pela percepção de que a dupla jornada de trabalho era uma injustiça social imposta às mulheres. O pai, mesmo em um contexto machista, demonstrava rara consciência da dupla jornada feminina, o que reforçou a percepção de Bertúlio de que a opressão de gênero era uma questão a ser confrontada.

Nesse sentido, a agência de pensamento de Dora Bertúlio pode ser considerada, em certa medida, como a tradução do letramento familiar recebido em uma teoria voltada à práxis emancipatória. Ao seguir a orientação materna, Dora tornou a educação sua principal ferramenta de mitigação dos efeitos da violência racial. Sendo uma das poucas crianças negras em um colégio de freiras, ela usou o foco nos estudos como um “*método para se blindar*” do racismo e como uma forma de criar um “*ambiente que seja mais*

6 A Sociedade Cultural e Beneficente Sebastião Lucas foi fundada em 22 de maio de 1952 por trabalhadores negros de Itajaí/SC. Foi tombada como patrimônio cultural de Itajaí e permanece em operação até a atualidade (Itajaí, 2012).

confortável num meio que não é confortável". O fato de ser "*sempre a primeira aluna da classe*" lhe conferiu uma respeitabilidade que, na medida do possível, a protegia da hostilidade de suas colegas e das freiras.

Essa estratégia de empoderamento pela educação se aprofundou durante sua graduação em Direito, na Universidade Federal do Paraná (UFPR), em meio à ditadura militar. Naquele período, a militância estudantil era dominada pelo debate de classes e não abordava a questão racial de forma explícita. A participação de Bertúlio nesse ambiente era um reflexo da ideologia política de sua família, mas também foi moldada pelo medo real da repressão. Ela relatou que temia ser presa, não apenas pelo risco de ser torturada, mas pelo pavor de que pudesse revelar o paradeiro de seu pai, que migrou com a família ao Paraná justamente devido à perseguição sofrida e, naquela época, estava foragido da ditadura. A sua presença como a "*única guria negra*" no Centro Acadêmico já era, em si, um ato de resistência.

Após a graduação e o casamento, Dora Bertúlio mudou-se para Mato Grosso, estado onde iniciou sua trajetória profissional como advogada. Desde os primórdios, esteve vocacionada à aplicação de uma visão crítica do Direito em favor das pessoas e dos movimentos sociais. Um de seus primeiros casos foi a defesa de uma comunidade que enfrentava uma ordem de despejo em Cuiabá, atuando voluntariamente em colaboração com a Pastoral da Terra, organização ligada à igreja católica.

Essa experiência a colocou em confronto direto com a hostilidade do sistema judiciário, exemplificada pelo episódio em que um magistrado a chamou a sua casa para coagi-la a desistir do caso, sob a acusação de que o movimento era "*coisa de comunista*". A despeito da firmeza com a qual Dora reagiu à tentativa de intimidação, o episódio demonstrou a seletividade na aplicação do Direito em favor dos proprietários e em detrimento da população empobrecida, majoritariamente negra, que buscava dignidade mediante o acesso à terra e à moradia.

Posteriormente, já como assessora jurídica na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), ela iniciou a articulação para a criação de um núcleo de estudos negros na instituição, em um ambiente acadêmico ainda arredio à discussão racial. Apesar de ter contado com baixa adesão, a iniciativa demonstrou a busca contínua de Dora por criar e fortalecer espaços de debate em torno da problemática do racismo na sociedade brasileira. Mais tarde, em conjunto com militantes negros catarinenses, Dora Bertúlio fundaria, em Florianópolis, Santa Catarina, o Núcleo de Estudos Negros (NEN).

A convivência no ambiente universitário e a atuação jurídica no âmbito dos movimentos sociais mantiveram em Dora o desejo de aprofundar seus conhecimentos técnicos por meio do curso de mestrado em Direito na UFSC. A preferência pelo programa da federal catarinense devia-se à circulação,

à época, de relatos de ser um curso com perfil crítico comparativamente aos demais.

A decisão de focar sua pesquisa em Direito e Relações Raciais foi um ato de insurgência e contestação em um *locus* acadêmico que desprezava tais discussões. Na primeira tentativa de seleção para o mestrado na UFSC, programa pretensamente comprometido com a construção de uma teoria crítica do Direito, um professor da banca de seleção tentou desqualificar o projeto de Dora, argumentando que o tema “racismo” não era pertinente ao Direito. O docente chegou a sugerir que ela procurasse cursos de Ciências Sociais ou História para empreender suas pesquisas. Essa resistência institucional reflete precisamente a crítica central que ela viria a formular em sua dissertação (Bertúlio, 1989).

A busca por referências teóricas não foi um processo comum. Diante da escassez de bibliografia no campo do Direito brasileiro, houve a necessidade de investir em uma abordagem fundamentalmente interdisciplinar. A leitura de Frantz Fanon (2008; 2022), apresentada a ela pela professora Iraci Galvão, foi um ponto de virada, servindo como inspiração para a busca de conexões entre a opressão racial e o Direito. Fanon (2008; 2022), com sua análise da violência colonial e do racismo, deu a Bertúlio as ferramentas para compreender o racismo como fenômeno que não é apenas social, mas que molda a subjetividade e a ontologia das pessoas negras.

Sua metodologia de pesquisa foi tão revolucionária quanto o tema. A dissertação se baseou na análise de teorias racistas europeias e norte-americanas, mas também na sua reprodução e interiorização na intelectualidade brasileira do século XIX. Ela utilizou dados de censos demográficos oficiais para denunciar as desigualdades raciais e criticou os discursos de membros dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para ilustrar a carga racista no cotidiano das instituições do Estado (Bertúlio, 1989).

A pesquisa buscou em obras de história, sociologia e antropologia o referencial teórico que o Direito propositalmente não oferecia. As influências de professores do Centro de Ciências Jurídicas da UFSC, como Nilson Borges Filho, que a introduziu a Gramsci e Poulantzas, e de teóricos críticos como Lira Filho, além dos sociólogos da Escola Paulista, como Hasenbalg e Florestan Fernandes, demonstram a amplitude e a seriedade de seu projeto. O ponto de partida de sua crítica, no entanto, foi o estudo da legislação escravista, em que ela se chocou particularmente com a Lei do Ventre Livre, percebendo-a não como um ato normativo voltado à libertação e à emancipação, mas como um instrumento que reforçava a opressão racial (Bertúlio, 1989).

A dissertação de Dora Bertúlio estabeleceu os argumentos centrais que se tornaram fundamento de sua militância e práxis profissional, abordando

criticamente temas que envolviam desde o racismo institucionalizado, o mito da “democracia racial”, a ineficácia da legislação antirracista, até o papel dicotômico do Direito (Bertúlio, 1989; 2019).

O processo de escrita e defesa do trabalho revela que a teoria desenvolvida por Bertúlio não se circunscrevia à mera análise de um problema externo, pois promovia a reflexão da própria resistência que ela encontrava. O desinteresse de parte dos professores, a ausência de bibliografia na área e a necessidade de garimpar o conhecimento interdisciplinar demonstram que o caráter dúplice do Direito que ela denunciava se materializou na prática cotidiana da academia jurídica. Sua dissertação é, portanto, o registro de um ato de fundação, um texto que, ao retratar e analisar um problema, também cria um campo de estudo legítimo, um quilombo jurídico comprometido com práticas emancipatórias, forçando a academia jurídica a reconhecer a existência de um debate que ela tentava ignorar.

Aliando teoria à práxis, Dora Bertúlio teve destacada atuação na luta pela implementação de políticas públicas. Destaca-se, de sua atuação profissional, a participação da jurista na Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, ocorrida em Durban, na África do Sul, em 2001. Convidada para assessorar a delegação governamental brasileira, ela participou diretamente das negociações que buscaram dois pontos centrais para a população negra: a criminalização do tráfico negreiro como crime contra a humanidade e a aprovação de políticas de ações afirmativas para minimizar os efeitos do racismo (Ferreira, 2020). Sua participação ativa na conferência demonstra a capacidade de traduzir a crítica teórica de sua dissertação em ações políticas concretas, de modo a pressionar o Estado e a comunidade internacional a reconhecerem o racismo como um problema sistêmico e a se comprometerem com medidas de reparação.

Talvez o ápice da prática política e profissional de Dora Bertúlio tenha sido a sua contribuição para a instituição de políticas de cotas raciais para o acesso de estudantes negras e negros à universidade. Com o seu retorno à UFPR, instituição na qual assumiu por determinado período o cargo de Procuradora-Chefe, utilizou o protagonismo alcançado em prol de interesses coletivos e se tornou uma das principais articuladoras e defensoras da política de cotas na universidade. A estratégia utilizada consistiu em dialogar e convencer o reitor da instituição acerca da importância da ação afirmativa, fornecendo os argumentos técnicos e jurídicos essenciais para que a proposta pudesse ser aprovada nos conselhos universitários.

A práxis de Bertúlio também se estendeu à Fundação Cultural Palmares (FCP), instituição da qual foi Procuradora-Chefe. Durante os seis anos e meio em que esteve no cargo, ela pôde voltar à sua atuação em defesa dos

direitos das comunidades quilombolas e de suas reivindicações territoriais. Seu trabalho na fundação e, posteriormente, no Incra, onde continuou a atuar na questão quilombola, evidenciou a premência de confrontar a opressão racial a partir de uma luta concreta pela terra, pela cultura e pelo reconhecimento das comunidades negras. Dora se orgulhava da contribuição que prestou nessa fase, porquanto teve a oportunidade de unir sua formação jurídica com o trabalho direto com as comunidades, munindo-as de informações e garantindo que suas lutas reverberassem institucionalmente, procurando garantir-lhes o devido respaldo legal.

O legado de Dora Lúcia de Lima Bertúlio é a materialização de uma práxis que conjugou crítica teórica à ação política. Sua vida e obra constituem o ciclo contínuo de luta que se iniciou na experiência pessoal de segregação, formalizou-se sob a forma de um trabalho acadêmico e se aplicou em posições de poder para forçar instituições a confrontarem o racismo.

Na acepção da jurista, o seu trabalho não é um mérito individual, mas um insumo para que outras e outros continuem a luta empreendida. Ela considera que o verdadeiro legado que decorre de sua atuação profissional, política e acadêmica é a inspiração para que novas gerações de juristas e militantes utilizem o Direito como uma ferramenta de transformação social, combatendo a apropriação e o esvaziamento dos termos, agindo com “*prepotência sadia e gentil*” para que o pensamento crítico em Direito e Relações Raciais possa converter-se em prática coletiva e institucionalizada.

A trajetória biográfica de Dora Lúcia de Lima Bertúlio não será por nós esgotada. Considerando os limites deste artigo, passamos a analisar sua singular atuação como Procuradora junto ao Incra-PR SR 09. Nesse espaço institucional, sua prática assumiu uma relevância não apenas pelo exercício das funções jurídicas, mas, sobretudo, contribuiu para a legitimidade dos processos administrativos e a constitucionalidade da política fundiária quilombola. A partir de sua produção técnica, identificamos na análise dos documentos a construção de fundamentos jurídicos da ancestralidade e da territorialidade quilombola, substanciais para o movimento quilombola em um contexto de ascensão do terror e insegurança nas comunidades.

2. A ANCESTRALIDADE COMO AGÊNCIA NEGRA NO DIREITO

Na atuação de Dora Bertúlio na Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra-PR SR 09, oficiou em diversos processos de regularização fundiária quilombola, entre os quais destacam-se os das comunidades Invernada Paiol de Telha, João Surá e Água Morna, nos quais foi responsável pela análise das contestações e recursos nos respectivos processos administrativos. Esse momento do rito previsto pelo Decreto n. 4.887/2003

é particularmente crítico, uma vez que agrega o conjunto de manifestações opositoras ao Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (RTID), advindas de supostos proprietários de terras, ocupantes, empresas e outros atores contrários ao reconhecimento do território tradicional. Do julgamento dessas alegações depende a continuidade e o sucesso do processo de regularização.

São inúmeros e heterogêneos os argumentos invocados em tais peças para inviabilizar a política fundiária quilombola. Aqui nos deteremos em apenas uma classe desses argumentos, dirigida contra a “presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”, conforme inserido no art. 2º do diploma. Em especial, é útil que nos detenhamos nas contestações no caso da Comunidade Quilombola Água Morna, localizada no município de Curiúva (PR), bem como nos pareceres de autoria de Dora Bertúlio, emitidos no ano de 2013, ou seja, durante a pendência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3239, que questionava a constitucionalidade do Decreto no STF, com ênfase no direito de autodeclaração. Nesses pareceres, as investidas de descaracterização da *ancestralidade negra quilombola* foram eficazmente enfrentadas pela procuradora articulando a categoria legal com o quadro teórico mais amplo do Direito e Relações Raciais.

Primeiramente, vale ressaltar que não estamos diante apenas de uma contribuição filosófica ou do cumprimento de ofício. O projeto e a obra de Dora Bertúlio ultrapassam sua produção acadêmica e se espriam por todos os recintos de sua vida, por todos os seus espaços de engajamento político, afetividade e atuação profissional. Esse é o motivo de lermos essas “peças jurídicas” não como trabalhos técnicos, mas como teorização ativista. Mais adequadamente, devemos lê-las na sua qualidade de uma “teoria como prática libertadora”, na concepção de bell hooks, endereçada à cura e à capacitação coletivas:

Quando nossa experiência vivida da teorização está fundamentalmente ligada a processos de autorrecuperação, de libertação coletiva, não existe brecha entre a teoria e a prática. Com efeito, o que essa experiência mais evidência é o elo entre as duas - um processo que, em última análise, é recíproco, onde uma capacita a outra (hooks, 2013, p. 87-88).

Sugerimos, ainda, que o trabalho de Dora Bertúlio de construção e expansão conceitual promove conexões diacrônicas (isto é, entre contextos históricos) e diatópicas (neste caso, entre mundos epistêmicos) que, em certo sentido, se assemelham aos investimentos do próprio movimento quilombola. Essa construção da ancestralidade não apenas amplia o potencial

dos dispositivos jurídicos, como pretende ressoar modos particulares de existência e de agência negra dentro do campo do direito, transformando as noções convencionais (de matriz marcadamente liberal) de liberdade, temporalidade e racialidade. Trata-se, propriamente, de um exercício institucional e instituinte de *aquilombamento de direitos*.

O tema da ancestralidade foi suscitado em uma das peças contestatórias ao RTIDA do processo de regularização fundiária da comunidade Água Morna. Alegou-se, no caso, não haver “demonstração na narrativa inicial” da ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica. A lição de Dora Bertúlio é sintetizada a seguir:

6.2 As já há muito referenciadas por estudiosos da composição populacional das terras rurais do Brasil, como TERRAS DE PRETO ou NEGROS RURAIS ou TERRITÓRIO NEGRO RURAL, entre outras nomenclaturas, tomaram, com o advento da Constituição Federal de 1988, a terminologia QUILOMBO e seus ocupantes conhecidos e reconhecidos como QUILOMBOLAS. A partir desse reconhecimento que a sociedade brasileira finalmente trouxe aos auspícios da Constituição Federal, como acima dito, obrigou-se o Estado a tomar as providências necessárias para que tal dispositivo **deixasse o texto como letra morta e tomasse o seu devido lugar de realidade** e finalmente indicasse para aquelas populações a garantia de vida digna, a começar pelo direito às terras que ocupavam ou ocupam historicamente e legitimamente. (...)

6.6 O argumento trazido pelo Contestante, portanto, está preso a uma percepção equivocada de que, primeiro somente haveria “ancestralidade negra relacionada com a resistênôia à ôpressão históiica sofrida” sob a comprovação de que as famílias remanescentes mantivessem suas vida nos exatos locais em que se refugiaram sus ancestrais, ainda no período anterior a 1888, consistindo na escravidão em si como a única forma de opressão sofrida pela população negra escravizada por séculos neste país. **Mais que isso e ainda equivocada é a visão de que os negros libertos ou os negros recém-saídos do regime escravista imposto pelo Estado estariam em pleno gozo da liberdade constitucional e real a que os brancos sempre usufruíram.** Com todo o respeito, a história e os estudos constantes da bibliografia sobre Relações Raciais e Trabalho Livre dizem exatamente o contrário.

6.7 Os estudos preliminares, que culminaram com o art. 68 ADCT da CF/88, foram elucidadores para que **os constituintes, ainda que 100 (cem) anos depois, considerassem as opressões, discriminições e desamparo do Estado brasileiro para com a população negra, e nesse primeiro momento, buscassem beneficiar aqueles mais**

afastados do convívio em sociedade e dos benefícios que essa mesma sociedade vem desenvolvendo ao longo desse mais de um século de República, quais sejam, os grupos negros rurais então denominados remanescentes de quilombo. A Nota Técnica de fls. 1517 e seguintes (Parecer SR(09)F4 n. 001/2013), especialmente a partir das fls. 1521, faz remissão ao Relatório Antropológico da Comunidade, indicando a sua origem. Ademais, não há argumento que possa se contrapor ao fato de que a população negra brasileira, exceto alguns indivíduos chegados de países africanos nas últimas décadas do século XX e neste, é TOTALMENTE originária das pessoas forçadamente trazidas em tráfico de pessoas, de diversas regiões do continente Africano subsaariano, e escravizadas sob regime jurídico do Estado, bem assim seus descendentes.

6.8 Cai por terra, primeiramente, a então alegação do Contestante de que “não há um antigo problema de escravidão, ou fuga dos ancestrais em direção a um quilombo “ (fls.1416). Na verdade, não só havia sim um problema de escravidão como, no início do século, XX, nos anos de 1912-14, a abolição formal havia acontecido a menos de 25 anos, o que indica haver naquele período inclusive, pessoas que foram, elas mesmas, escravizadas. Tal fato é determinante de que grupos familiares deixem seus espaços de escravidão para a busca de outras terras, longe do espectro de tal sorte. É o que o Relatório Antropológico traz nas diversas narrativas da Comunidade

6.9 Não se sustenta, em segundo lugar, a alegação de que “o que ocorreu com este grupo de negros, o mesmo que ocorreu com italianos, alemães, holandeses, e tantos outros povos que colonizaram o Brasil.” **(sic) Não há registro histórico de que os povos brancos europeus tenham sido trazidos em porões de navios em movimento de tráfico de pessoas, aqui vendidos e escravizados.** Portanto, o movimento migratório dos ex-escravizados e seus descendentes não tem qualquer similaridade com o movimento de imigração das famílias estrangeiras ou migração de nacionais, que buscaram terras para colonizar, muitas vezes com subsídios do Tesouro Nacional (Bertúlio, 2013, s.p., grifos nossos).

Como é nítido em todo o pensamento de Dora Bertúlio, a historização é uma das operações centrais do conjunto de articulações intelectuais destinadas a retirar “o texto como letra morta e tomasse o seu devido lugar de realidade”. As “condições reais das relações raciais no Brasil” (Bertúlio, 2019, p. 17) sempre compareceram nas agendas e metodologias de pesquisa de Dora Bertúlio. Dar, então, o devido lugar à lei na realidade implicava colocar a categoria da ancestralidade negra em funcionamento no campo semântico do Direito e Relações Raciais, ou seja, encarná-la em processos

de ruptura (como a abolição da escravidão), mas também de continuidade (o padrão de opressão vivenciado pela população negra do pós-abolição até os dias atuais), tornando discerníveis possibilidades, ainda que não uníssonas, de futuro (a promessa constitucional da “liberdade real” e da “vida digna”).

É igualmente por meio desse movimento temporal não linear, mas espiralar e reversível que as próprias comunidades concebem a ancestralidade e que, ao assumi-lo, Dora Bertúlio pretendia agenciar o direito para além e contra o “texto como letra morta”. Talvez o avesso do texto como letra morta imaginado por Dora Bertúlio fosse precisamente o tempo como coreografia viva, na expressão imantada de Leda M. Martins:

A ancestralidade é cultivada por um tempo curvo, recorrente, anelado; um tempo espiralar, que retorna, restabelece e também transforma, e que em tudo incide. Um tempo ontologicamente experimentado como movimentos contínuos e simultâneos de retroação, prospecção e reversibilidades, dilatação, expansão e contenção, contração e descontração, sincronia de instâncias compostas de presente, passado e futuro (Martins, 2021, p. 42).

O tempo curvo é todo o contrário do tempo retilíneo e progressivo que insiste em aprisionar as comunidades. A investigação de Almeida (2022) demonstrou que a noção de “ancestralidade negra”, ao lado da de “tradicionalidade”, é um dos componentes mais disputados da definição jurídica dos quilombos, sendo amiúde apropriada por seus opositores a serviço de uma governamentalidade racista, a qual convoca também o tempo da infundável morosidade administrativa a seu favor. Em sua captura pela racionalidade neoliberal, a ancestralidade e a tradição se convertem em meios de gestão da espera e das condutas, constringendo as comunidades agora a encenar a própria identidade (através do “patrimônio cultural”, por exemplo) ou a própria vitimização (por meio do vínculo com a escravização) nos quadros normativos de antropólogos, historiadores e agentes estatais, mediadores (na maioria das vezes brancos) do acesso aos direitos. Parecem, nessas relações, seguir gerando efeitos as “capacidades figuras” ou “aptidões metafóricas” da negritude, mencionadas por Hartman como aquelas que formatavam pessoas negras como “receptáculo da idealidade branca” (Hartman, 2025, p. 147). Trata-se de ficções da ancestralidade e da tradicionalidade, portanto, que *desagenciam antes de agenciar* as lutas negras, fetichizações incapacitantes e que, ao lado de todas as demais formas de subalternização e exclusão, se efetivam num tipo muito particular de violência a afetar “os corpos pelo cansaço, pela frustração e pelo desânimo” (Almeida, 2022, p. 154).

Era o que justamente os contestantes do RTID da comunidade Água Morna pretendiam com o reforço da narrativa da escravidão, no mesmo

tom de diversos projetos de lei que os antecederam e do próprio Decreto n. 3.912/2001, editado no governo Fernando Henrique Cardoso. Essa ênfase no caráter “remanescente” dos quilombos e esse confinamento em seu espectro “histórico” era o inverso da “liberdade real” invocada por Dora Bertúlio como promessa da Constituição. A montagem que Bertúlio fazia da ancestralidade era aquela que poderia libertar os quilombos do cativo da história, ou talvez, do cativo da filosofia da história e da “metafísica branca” da identidade (Derrida, 1974).

Assim, as emergências jurídicas da ancestralidade quilombola firmam-se como contra-dispositivo de racialidade na exata medida em que resistem à capitulação institucional e disciplinar, cujos riscos são inclusive a etnicização⁷ e a reificação. Noutras palavras, se a ancestralidade antes dismantelar as performances do tempo (o “quilombo da época da escravidão”) e da racialização (o “jeito certo de ser quilombola”) do que entrincheirá-las, isto é, se propiciar a desestabilização das narrativas oficiais, a dissolução das expectativas folclorizantes e a reinvenção de modos e futuridades negras, em vez do cativo da história. Qual sinalizava Dora Bertúlio, a força contracolonial da ancestralidade depende de que ela deixe de veicular a ação da lei branca a encarcerar no passado comunidades negras para dar passagem à agência quilombola no direito como constituinte da cláusula aberta do futuro.

Nesse sentido, é que tanto a agência quilombola quanto a agência aquilombada de juristas aliadas se apresentam como sankóficas, é dizer, olham, aqui e agora, para um “atrás” não unívoco e nele “buscam” ou acionam a “ancestralidade como existência singular” conforme anunciada por Denise Ferreira da Silva:

Ao retirar a existência singular do espaço-tempo, ao recordá-la nos corpos, no solo, nos rios, nos mares, nas árvores e em todas as coisas viventes e não-viventes que habitam as matas e as florestas, a ancestralidade retorna o que chamamos de presente à infinitude (...). Essa recompõe a memória, retornando-a ao momento desde o qual ela deriva sentido, ou seja, ao que acontece (Silva, 2022).

Nunca é tarde para retornar e retomar, porque, nesse universo, nada é resgatado, posto que nunca deixou de estar presente, embora possa ser ativado diante dos lampejos do perigo presente e da exigência de fazer sentido dele. A força da recomposição e da reativação “funda-se no lugar de privilégio do ancestral que preside, como Presença, as espirais do tempo, habitando a

7 A resistência aos processos de “eticização” exotizante é tónica dos movimentos *palestinos, cimarrones e das comunidades negras* em outros contextos, como na Colômbia (Restrepo, 2025).

temporalidade transiente, o ilimitado passado, per si composto de presente, passado e futuro acumulados” (Martins, 2021, p. 38). O ilimitado passado é palco de uma cumulatividade que não realiza a primitiva acumulação (como se dá na tríade tempo, expropriação e mais-valia), nem idealiza a alienante repetição, mas atíça a incidência coetânea de temporalidades que confrontam e destituem o regime temporal vigente.⁸ “A dissidência sempre decorre de uma ruptura do *continuum* temporal”, nos recorda Bona (2020, p. 36), o que, nas múltiplas formas da *marronagem*, projeta “um mundo ao mesmo tempo passado e ainda por vir” (Bona, 2020, p. 36), um mundo de acontecimento e devir.

No quilombo Água Morna, essa “visão profética do passado” (Bona, 2020, p. 36) é operadora da convergência entre antecipações dos antigos e promessas da constituição:

(...) mesmo os direitos potencialmente adquiridos são lidos a partir da concepção do passado, da relação com os ancestrais e com o território. Assim, a expectativa de ter novamente controle sobre a área da antiga Fazenda Pinhal, titulada em nome do ancestral Maurício Carneiro do Amaral, é interpretada frente à fala de um dos “antigos”, o sr. Otacílio, pai da atual líder religiosa e porta-voz da comunidade na esfera local, de que as terras da fazenda um dia voltariam às mãos deles. Segundo Nice, neta de Otacílio, o avô falava que “isso um dia podia correr sangue, mas que as terras iam voltar nas mãos dos verdadeiros donos; ele podia não alcançar, mas um dia ia acontecer”. É difícil dizer se esta é a interpretação do presente a partir de uma fala do passado, ou a reelaboração do passado e da postura dos ancestrais a partir do tempo presente. Em qualquer dos casos, contudo, reflete uma perspectiva profética que marca a sabedoria dos antigos, entre os quais, como veremos, se inclui São João de Maria. Em outras palavras, esse diálogo entre passado e presente é fundamental tanto para sustentar os processos pelos quais o grupo passa no cotidiano quanto para fortalecê-los frente aos conflitos com proprietários não quilombolas e com a elite política local (agravados após o início da regularização) e a espera que precisarão enfrentar (Porto; Kaiss; Cofré, 2012, p. 50).

Como o relato de Porto explicita, devir-quilombola e herança ancestral são duas faces da mesma moeda (Almeida, 2022). É tomando pé e posse de uma herança que podemos nos fazer agentes atuais e atualizar o futuro. A luta pelo solo sagrado de Água Morna, agora sob a forma de território

8 Referimo-nos ao “regime temporal vigente” porque ele conecta uma multiplicidade de lutas e de artifícios jurídicos, como as anistias ditatoriais contra a memória e a verdade, as teses do marco temporal contra os povos originários e os bloqueios à reparação reivindicada pelo povo negro.

tradicional, acontece na suspensão e no enredamento (Hoshino, 2020) ou na encruzilhada dos tempos lógicos (o tempo das promessas constitucionais), cronológicos (o tempo dos projetos geracionais) e cosmológicos (o tempo das profecias ancestrais), de maneira que a profecia recomponha a promessa e com ela se componha. Na composição de mundos da comunidade Água Morna, os três aspectos da “cultura de justiça racial” quilombola identificados por Gomes (2022, p. 26) se entremeiam: ancestralidade, territorialidade e oralidade. Por isso, o Kilombo é “força constituinte” (Gomes, 2022), é ele que ilumina a Constituição e não o contrário.

Nessa poderosa confluência se move a ação (cosmo)política quilombola. Falamos de confluência, na formulação de Nêgo Bispo, porque ela diz respeito à energia e não à substância: “a energia que está nos movendo para o compartilhamento” (Santos, 2023, p. 4). Essa não é uma perspectiva redutível à ideia de mistura - afinal, nem tudo o que se ajunta se mistura, como esse mestre realça – mas do rendimento: “A confluência é uma força que rende, que aumenta, que amplia” (Santos, 2023, p. 5). Se um dispositivo constitucional, como o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pode render quando conflui com uma disposição ancestral, como a profecia de um antecipado, não é porque se equivalem nem porque se substituem, mas porque podem ser agenciados em conjunto no âmbito de lutas pragmáticas em que o devir é mais importante que a história.

Bertúlio, em sua digressão, não recusa a relação entre quilombos e escravização, mas a reelabora à sua maneira, não do ponto de vista do instituto jurídico da escravidão – pela qual a categoria legal do quilombo seria circunscrita e na qual se esgotaria, no argumento dos contestantes – porém, do ponto de vista da experiência da subjugação (da qual a escravização é uma modalidade) à qual as práticas de quilombismo são resposta. Nos termos de Hartman (2025), pelo terror rotineiro e trivialidade do assujeitamento, durante a escravização e nas suas vidas póstumas (Queiroz, 2024). A convivência contemporânea dessas “cenas da sujeição” (o envenenamento proposital por dispersões de agrotóxicos, os documentos forjados e despejos extralegais, os assassinatos impunes de lideranças, o medo e as ameaças constantes, a servidão imposta, as multas ambientais, as condições de precariedade infraestrutural, a exclusão digital, o compulsório deslocamento dos jovens, as campanhas de difamação nos jornais etc.) com as declarações de cidadania, a recalcitrância do racismo ao princípio da igualdade, a justaposição de coação e direitos de liberdade desloca as temporalidades fundacionais (como a mitologia jurídica da Constituição de 1988) e coloca o problema dos emaranhados temporais em que “camadas de tempos escravocratas” (Almeida, 2022, p. 94) persistem fazendo parte

da vida dos quilombos: “O emaranhado temporal articula melhor a questão ainda aberta da abolição e da liberdade longamente esperada, mas ainda não efetivada, declarada mais de um século e meio atrás” (Hartman, 2025, p. 33).

A ancestralidade assim concebida âncora a “quilombagem sociogênica”:

Sociogenic marronage denotes macropolitical flight whereby agents flee slavery through non-fleeing acts of naming, vèvè architectonics, liberation, reordering of the state of society, and constitutionalism. It is a non-sovereign state of being whose conception of freedom is shaped by cognition, metaphysics, egalitarianism, hope for refuge, and the experiences of masses in a social and political order. Condition, not place, is vital to its phenomenology (Roberts, 2015, p. 116-117).

Essa redesignação ou ressignificação da ancestralidade que carrega o “diagrama da liberdade” (*the blueprint of freedom*), na acepção de Roberts, arquiteta e confabula meios de reorientar o estado da sociedade e de reimaginar o constitucionalismo e seu cronótopo (para o constitucionalismo, o controle do tempo e seu manejo narrativo são cruciais). A ancestralidade, então, não é o *lugar* mas a *condição* da fenomenologia quilombista.

Ao tomarmos o evento racial como “aquilo que acontece sem o tempo” (Silva, 2016) e que volta a se dar continuamente – em interações cotidianas, em mecanismos burocráticos, em ritos jurídicos, em políticas públicas – podemos especular essa condição de ancestralidade negra como aquilo que amplifica a agência quilombola tanto mais quanto contrarie e faça colapsar a governamentalidade racista, não apenas da territorialidade, mas da temporalidade em si mesma: do passado, presente e futuro como tempos apartados e vigiados, impedidos em sua interceptação e contaminação. É o encontro incandescente e vital entre profecia, promessa e projeto negros que a normatividade branca teme e não pode tolerar.

Essa interdição e esse pavor são informados por outra ancestralidade (ou, quiçá, pelo seu avesso, uma anti-ancestralidade ou uma tradição ancestrofóbica): a genealogia branca do direito brasileiro. Embora reconhecê-la pelo que ela é seja quase sempre inconveniente e desconcertante para juristas, nem por isso ela os assombra menos. E é contra essa espectrologia (hauntologie)⁹ jurídica recheada de fantasmas da colônia (Haddock-Lobo, 2020), contra a ontologia racista de sua liberdade ambivalente e o insidioso

9 “It does not belong to ontology, to the discourse on the Being of beings, or to the essence of life or death. It requires, then, what we call, to save time and space rather than just to make up a word, hauntology. We will take this category to be irreducible, and first of all to everything it makes possible: ontology, theology, positive or negative onto-theology” (Derrida, 2006, p. 63).

cativo de sua filosofia da história que o pensamento e a práxis de Dora Bertúlio prolongam as lutas quilombolas, fazendo delas parte intransigente de sua própria ancestralidade teórico-política.

3. A PRÁXIS JURÍDICA DA TERRITORIALIDADE EM DIREITO E RELAÇÕES RACIAIS

Nesta terceira e última etapa do artigo, elegemos outra categoria para compreender a práxis jurídica de Dora Bertúlio à frente da Procuradoria Federal Especializada do Incra-PR SR 09. Trata-se da noção de *territorialidade quilombola*, frequentemente contestada em âmbito administrativo e judicial nos conflitos fundiários envolvendo comunidades quilombolas no Brasil. Na mesma linha dos tópicos anteriores, seguimos a orientação de que não se trata de mera descrição técnica, em um campo em que o tecnicismo foi progressivamente mobilizado para legitimar violências raciais (Gomes, 2021). O que identificamos como ciência diaspórica (Queiroz; Gomes, 2021) também observamos nos documentos coletados: a formulação de tecnologias que enfrentavam as teses racistas que pretendiam desconstituir a proteção jurídica conferida aos territórios quilombolas (hooks, 2013).

Antes, porém, é fundamental compreender o contexto da sua atuação técnica no Incra. Parte desses argumentos prosperou por muito tempo no campo jurídico devido à pendência do julgamento pelo STF da constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, provocado pelo então Partido da Frente Liberal, que acionou o tribunal em 2004 com a ADI n. 3.239. Além de fundamentos formais de inconstitucionalidade, convém destacar os fundamentos materiais da ação contra o decreto, que, em verdade, pretendiam a limitação do conteúdo no dispositivo do art. 68 do ADCT e, principalmente, dos sujeitos constitucionais ali reconhecidos, via interpretação incompatível com os princípios da história constitucional brasileira (Gomes, 2022). Afirmava o partido em sua petição inicial que:

a caracterização das terras a serem reconhecidas aos remanescentes das comunidades quilombolas também enfrenta problemas ante a sua **excessiva amplitude e sujeição aos indicativos fornecidos pelos respectivos interessados** [...] somente fazem jus ao direito, **os remanescentes que estivessem na posse das terras em que se localizavam os quilombos no período da promulgação da Constituição** (PFL, 2004, fls. 9-10).

As premissas desses argumentos, que foram popularmente cunhados de “marco temporal” eram, em primeiro lugar, de que não caberia aos

quilombolas a delimitação do seu próprio território, além disso, que o texto constitucional limita o direito àqueles que demonstram a “rara característica” de “reminiscência” das comunidades formadas por escravos fugidos no contexto escravista; em segundo, de que o comando constitucional não se aplicava a todas as áreas onde desenvolviam atividades econômicas, sociais e culturais necessárias para sua reprodução física, mas somente nos locais em que as comunidades remanescentes (conforme o significado anteriormente descrito) estivessem efetivamente e comprovassem que, à época da promulgação do texto constitucional, tinham a “intenção de ser dona” – o denominado *animus domini*.

A propositura dessa ação ampliou a insegurança jurídica das comunidades quilombolas, isso porque, em sua maioria, os territórios estavam sitiados por conflitos fundiários que se estendiam por décadas. Os questionamentos jurídicos da ADI, desse modo, também repercutiram em danos políticos, sociais e econômicos diversos nessas comunidades, agudizando o terror e a violência racial. Outro sentimento comumente citado por lideranças quilombolas (Gomes, 2022) é a frustração, pois o Decreto n. 4.887/2003 era resultado de uma disputa contra a omissão estatal que durou 15 anos, transformando em política pública o comando constitucional do art. 68 do ADCT. A sua vigência era uma importante vitória da agência quilombola, muito embora não tenha refletido a integralidade das demandas das comunidades, especialmente um processo administrativo mais célere, além de um orçamento público adequado.

O cenário desse período, como descrito pelo movimento quilombola (Gomes, 2022), era permeado de terror e medo, que se estendeu por mais 14 anos, tendo em vista que o julgamento da ADI só foi concluído em 2018. Utilizando-se das ferramentas analíticas de Queiroz (2024), o julgamento do STF funcionava como um assombro: o retrocesso na política fundiária quilombola ainda precária, mas instituída. Uma declaração judicial de inconstitucionalidade do decreto atingiria, por consequência, o reconhecimento dos direitos quilombolas enquanto sujeitos constitucionais e fragilizaria uma medida de reparação inédita do Estado brasileiro às violências raciais perpetradas contra os quilombos antes e depois de ter sido abolido o regime escravista no país.

Ainda nos marcos desse julgamento, recordamos que o voto do ministro-relator Cezar Peluso (Brasil, 2018) só foi apresentado no ano de 2012, quase oito anos após a propositura da ação, o que reforça o caráter de temor vivenciado nos territórios quilombolas. No seu voto não ecoaram apenas argumentos de inconstitucionalidade formal, foram apresentados fundamentos para invalidação material do decreto. O ministro iniciou sua

análise material¹⁰ do Decreto n. 4.887/2003, afirmando que o instrumento incitava conflitos agrários, em razão da “inevitável desestabilização da paz social” (STF, 2012, fl. 3.475) que as medidas desapropriatórias ocasionaram.

Na sua construção argumentativa, o relator recuperou uma série de atos normativos, visando ao desenvolvimento de uma narrativa histórica para sustentar sua interpretação do art. 68 do ADCT. Apesar do acervo extenso, destaque-se a centralidade dos fundamentos retirados de um parecer jurídico da Casa Civil, elaborado em 2001, pelo assessor especial Cláudio Teixeira, sobre o Decreto n. 3.912/2001 – que foi posteriormente revogado pelo decreto questionado à época na ação. Essa conclusão confirma-se na escolha dos mesmos conceitos que estruturam a descrição do aludido parecer durante a sua argumentação pela inconstitucionalidade material do Decreto n. 4.887/2003, quais sejam, os sentidos de destinatários, posse, propriedade e desapropriação contidos nesse parecer de 2001.

O esforço descritivo deste momento é interessante quando notamos as datas das manifestações de Dora Bertúlio à frente da procuradoria jurídica do Incra-PR SR 09, pois foram realizadas entre os meses de março e maio de 2013,¹¹ portanto, em sequência ao voto inaugural no julgamento da ADI n. 3.239. O caso foi paralisado novamente com o pedido de vista regimental pela ministra Rosa Weber, retornando à pauta do STF apenas em março de 2015. Nesse intervalo, a agência quilombola se reorganiza diante da insegurança jurídica aprofundada com o julgamento no STF e direcionaria parte de sua incidência no campo jurídico, mais precisamente no sistema de justiça, mas articulando-se com grupos de pesquisa e organizações de direitos humanos.¹² É um momento sensível que também coincide com um desmonte da política pública. Naquele período, foi iniciada uma série

10 Embora tenha rechaçado estudos antropológicos, historiográficos e jurídicos sobre os direitos quilombolas apresentados por diversos *amicus curiae*, sob a alegação de configurarem fundamentos metajurídicos, o voto do ministro-relator de aproximadamente 60 páginas, excluído o relatório, mobiliza de forma exaustiva uma série de artigos de opinião e reportagens para sustentar o efeito conflituoso provocado pelo decreto. O seu voto tem a seguinte estrutura: 1) conhecimento da ação das fls. 3456-3462 (6 páginas); 2) inconstitucionalidade formal das fls. 3462-3474 (12 páginas); 3) inconstitucionalidade material das fls. 3474-3519 (45 páginas – das quais 17 de reprodução de normas jurídicas e 11 de recortes de jornais). Ressaltamos essa organização do conteúdo, pois chama atenção a ausência de esforço interpretativo do art. 68 do ADCT orientada pela história constitucional brasileira, notadamente a luta da população negra por liberdade, igualdade, cidadania e acesso à terra.

11 Dos três pareceres analisados, em dois casos relacionados às manifestações de contestantes após a publicação dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação do território quilombola, relativos às comunidades Água Morna e João Surá. O terceiro caso refere-se à comunidade Paiol de Telha, na qual os contestantes interporam recurso contra decisão do Conselho Diretor do Incra, mesmo sem previsão normativa e esgotadas as instâncias recursais do processo administrativo. Esse último caso ilustra como o julgamento, mas especialmente o voto do ministro relator, ecoou noutras instâncias relevantes da política fundiária quilombola.

12 Um desses resultados foi a concretização de uma rede jurídica para suporte ao movimento quilombola, aparecendo com mais organicidade nos anos de 2016 em diante, com o Coletivo Jurídico da CONAQ Joãozinho do Mangal (Gomes, 2022).

histórica de redução do orçamento para quilombolas que só foi interrompida em 2023. Em paralelo, ampliavam-se os investimentos públicos em grandes empreendimentos sobrepostos aos territórios quilombolas (Gomes, 2022).

Nesse contexto em que o projeto de morte quilombola ganhou novo fôlego, os movimentos sociais quilombolas reformularam suas práticas e saberes para se contrapor ao terror, uma força contracolonial, como já denominamos anteriormente (Santos, 2023). Por intermédio de campanhas, intervenções na esfera pública e produção de dados sobre violência contra comunidades quilombolas (CONAQ, 2018), foi enfatizada uma interpretação que identifica no art. 68 do ADCT o direito fundamental ao território quilombola como medida constitucional de justiça racial. Aqui a compreensão reparatória que antes estava majoritariamente relacionada à política fundiária passa agregar outros fundamentos jurídicos-políticos, entrelaçando-a com a própria cidadania dos sujeitos quilombolas a partir de uma disputa da identidade e história nacional.

O maior espaço do sistema de justiça nas incidências do movimento pode ser ilustrado com a campanha “Em defesa dos direitos do Povo Quilombola”, realizada pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). Em maio de 2012, como resposta ao voto do ministro-relator, a entidade divulgou um manifesto que conclama a sociedade civil a enviar cartas aos ministros do STF. Na identidade visual da campanha, o slogan “O Brasil também é Quilombola” é acompanhado de um mapa do Brasil em formato digital sobreposto pelas cores da bandeira da entidade – verde, amarela, vermelha e preta, inspirada no estandarte etiopiano (Gomes, 2022).

O arcabouço estético da agência quilombola é acompanhado de argumentos históricos até então ignorados durante o julgamento, seja pela parte autora ou pelo ministro-relator. A identidade quilombola costura uma narrativa de que a luta quilombola do presente é uma herança ancestral das lutas por liberdade observada em diversos cantos da América Latina (CONAQ, 2012). Por isso que o acesso à terra dessas comunidades representa uma política pública também destinada a reparar as discriminações étnico-raciais, proteger o patrimônio cultural de identidades constitutivas de nossa formação civilizatória e preservar o meio físico-ambiental (CONAQ, 2012). Esses argumentos são reveladores do senso de justiça racial que o movimento quilombola passou a extrair do art. 68 do ADCT, com agenda pública em defesa da constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003. A CONAQ ocupa uma lacuna sobre a historicidade do dispositivo constitucional, da seguinte forma:

As comunidades quilombolas são grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, que se auto definem

a partir das **relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida, as tradições e práticas culturais próprias**. É patrimônio vivo da nossa história e cultura do povo brasileiro e deve ser resguardado. As comunidades quilombolas vêm lutando incansavelmente pela efetivação de seus direitos, reconhecidos e assegurados pela Constituição de 1988, como direito à demarcação e titulação das terras quilombolas e **assim direito à terra, e mais que isso, ao espaço em que possam exercer a sua cultura, plantar, colher, pois mais que um bem econômico a terra é memória, é autonomia, é identidade!** (CONAQ, 2012).

Na rede política articulada pelo movimento quilombola naquele momento, o campo jurídico é novamente estratégico no projeto pelas vidas quilombolas, assim como havia ocorrido no processo constituinte e na segunda metade da década de 1990 (Gomes, 2022). Nesse sentido, os pareceres de Dora Bertúlio devem ser compreendidos como instrumental jurídico resultado desse agenciamento quilombola, na medida em que também traduziram uma interpretação do art. 68 do ADCT como medida de justiça racial, indispensável para a vida quilombola: a territorialidade. Por isso, a jurista é uma intérprete fundamental da hermenêutica quilombola (Queiroz; Gomes, 2021) em um contexto de agudização do terror e medo sobre as comunidades. A sua práxis em defesa da territorialidade e a atividade administrativa tiveram grande valia na rede jurídica em defesa dos quilombos, pois somou-se a outras iniciativas, fortalecendo a legitimidade da política pública e impulsionando a litigância estratégica do movimento quilombola no sistema de justiça.

Nos três casos por nós analisados, Dora Bertúlio enfrentou na esfera administrativa os mesmos argumentos opostos no julgamento da ADI n. 3.239 pelos autores da ação e admitidos em sua integralidade no voto do ministro-relator. Isso se evidencia quando notamos a apropriação pelos contestantes nos casos concretos das teses racistas formuladas na ADI para desconstituir os direitos quilombolas, mas também pode revelar um movimento de retrocesso que, articulado ou não, atuava para fragilizar em diferentes instâncias a política pública de regularização fundiária. O primeiro argumento observado nas contestações ou recursos é a da própria inconstitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003. De forma explícita, nas comunidades Água Morna e Paiol de Telha, afirma-se que as ações do Incra estariam baseadas em má interpretação (extensiva) do art. 68 do ADCT, invocando para tanto a própria ADI (Brasil, 2012; 2013a; 2013c).

O caso mais emblemático dessa comunicação entre as esferas judiciais e administrativas é o da comunidade quilombola Paiol de Telha, que demonstra

uma estratégia recorrente de questionar a constitucionalidade do decreto por vias administrativas. No Parecer n. 179/2012, elaborado pela jurista após proposição de recurso dos contestantes ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, alegam violação do contraditório e ampla defesa, outra dimensão da inconstitucionalidade comumente levantada nos processos de regularização fundiária quilombola. Dora Bertúlio (Brasil, 2012) demonstra domínio da história de regulamentação do direito ao território quilombola, pois ao mobilizar os aspectos normativos de ampla defesa e contraditório, os orientadores contidos nos próprios instrumentos normativos da política pública, como o Decreto n. 4.887 e a IN n. 57/2009, recupera uma crítica do movimento quilombola de que ainda predomina uma presunção absoluta da propriedade privada em detrimento dos territórios quilombolas.

Os instrumentos administrativos mencionados acima preveem de forma peculiar um duplo grau de recurso na esfera administrativa, além de adotar efeito suspensivo à contestação oposta pelos interessados após a publicação do RTID. Esses argumentos relativos à irregularidade dos procedimentos também são apresentados nas contestações, a violação do contraditório, a exemplo do que é arguido pelos contestantes, como: i) a não participação nos procedimentos; ii) supostos excessos nos atos administrativos e a falta de motivação; iii) a alegação de suspeição e imparcialidade, especialmente a atuação de terceiros na produção dos subsídios técnicos. Para contrapor a alegação de violação dos direitos fundamentais do devido processo, a jurista argumenta que o contraditório não pode servir para inviabilizar a legitimidade, veracidade, imperatividade e executoriedade das medidas da administração, notadamente amparadas para efetivação do direito fundamental ao território (Brasil, 2012).

Outra ordem de argumentos questionava a identidade quilombola e, com isso, invalidava o Decreto n. 4.887/2003, desconstituindo o arcabouço jurídico-político das comunidades quilombolas enquanto sujeitos da política pública regulamentada pelo instrumento. Essa interpretação restritiva aparece nos processos como: i) a inexistência de comunidade quilombola; ii) o questionamento dos relatos memoriais das comunidades quilombolas; iii) a ausência da prova de expropriação das terras quilombolas; iv) as áreas não são ocupadas pelas comunidades quilombolas. Nas manifestações conduzidas por Dora Bertúlio, é dada centralidade ao racismo como vetor da violência e terror sobre as comunidades. Durante a análise dos aspectos fundiários do território reconhecido, foram importantes os conteúdos fáticos da situação dominial, pois algo recorrente na trajetória das comunidades é o deslocamento compulsório e a irregularidade nos domínios privados.

Nas contestações dos três casos, o questionamento da identidade quilombola aparece como fundamento central e, para isso, utilizam-se da

noção do quilombo histórico, alegando que os remanescentes da comunidade não existem, pois não seriam oriundos de ex-escravos livres ou que, na região, não ocorreu resistência ao regime escravista. Para isso, articulam estudos sem fundamentação metodológica para se opor às conclusões dos RTIDs sobre a territorialidade quilombola (Brasil, 2013a). No caso da comunidade Paiol de Telha, Dora Bertúlio utilizou os argumentos da área técnica que remetem ao acervo memorial da presença quilombola naquelas áreas antes de 1850, via prova testamentária. Contudo, essa ocupação foi interrompida e drasticamente afetada por episódios de expropriação sofridos pelos membros da comunidade nas décadas de 30 e 60 do século XX, que envolveram ameaças e coações físicas (Brasil, 2013a).

Retomar os relatos memoriais de violência é relevante para enraizar a dimensão reparatória do direito ao território quilombola e não apenas do regime escravista, mas da persistência do racismo no pós-abolição explicitado nos conflitos em análise. No caso da comunidade Água Morna, a tese de desconstituir a identidade quilombola para interditar a territorialidade quilombola também é invocada com a mesma argumentação de que naquela região não havia “um antigo problema de escravidão, ou fuga dos ancestrais em direito a um quilombo” (Brasil, 2013b, fl. 1522). Os fundamentos históricos-jurídicos da comunidade se assemelham. Dora Lúcia recorda que, além dos relatos do período escravista, na memória do quilombo, são comuns menções aos episódios de escravização, mesmo após a abolição formal, ocorridos aproximadamente nos anos de 1910 (Brasil, 2013b).

O confronto às práticas racistas de desterritorialização nas comunidades quilombolas é enfrentado também no caso João Surá, quando as contestantes questionam os fundamentos técnicos da área reconhecida no processo administrativo. Dora Lúcia argumenta:

Não fora do contexto da sociedade brasileira, formada e formatada em valores racistas e discriminadores, o senso comum entendeu, desse comando constitucional que as terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos seriam aquelas que os mesmos estivessem fisicamente. Esta ideia, a de ocupar fisicamente, fluida por natureza, poderia indicar o espaço de suas residências, ou de seu terreno circunscrito às casas que habitam, mas sempre com a apreensão de uma porção reduzida de terreno, provavelmente com a ideia de merecimento que aquela população tem no inconsciente coletivo da sociedade brasileira. Alguns, e parece, também a Contestante, reduzem ainda mais o comando constitucional **para determinar o dia certo em que o direito dos remanescentes de quilombo poderia garantido** – a data da promulgação da Constituição Federal [...] **é o espaço territorial que estende essa forma de viver para**

sua reprodução física, social, econômica e culturalmente, portanto o território que tradicionalmente lhes pertence (Brasil, 2013c).

Ainda em sede de contestação, outro questionamento comum nos casos diz respeito à invalidação do relato imemorial da posse pelas comunidades e das expropriações. A alegação de ausência da prova documental é uma das faces dessa violência racial, pois há uma construção lógico-argumentativa de presunção absoluta da prova escrita e formal em detrimento da memória quilombola consolidada nos relatos orais que são repassados de geração a geração. Nesse sentido, há uma inversão valorativa na qual os atos de violências que fizeram as comunidades cederem ilegalmente os seus direitos são intencionalmente ocultados ou relativizados.¹³ Não obstante, os atos civis posteriores contenham vício decorrente dos episódios de coação e ameaça, o formalismo desses atos é acionado numa condição de presunção absoluta de legitimidade.

O que observamos nesses casos é uma rejeição do direito à autoatribuição das comunidades quilombolas, que é inadequada ao sistema jurídico brasileiro, dentre outros aspectos, pelo conteúdo constitucional – conforme os art. 1º, III; 3º, III; 5º, XLII; 215; 216 – e supralegal, nos termos da Convenção 169 da OIT, pois ambos os diplomas asseguram a autonomia como indispensável à dignidade humana desses grupos, que possuem modos próprios de fazer, criar e viver. Esse arcabouço jurídico é fundamentalmente articulado por Dora Bertúlio nas manifestações para estabilizar a dimensão constitucional do projeto das vidas negras que significam os quilombos no Brasil (Gomes, 2022).

Mas há também um enfrentamento ao apagamento da história constitucional que fundamenta o preceito contido no art. 68 do ADCT e que deve ser levado em consideração no processo interpretativo. As comunidades quilombolas formularam, antes e depois do processo constituinte, inúmeros conteúdos histórico-jurídicos sobre esse dispositivo, de modo a configurá-lo em instrumento de ampla proteção aos territórios quilombolas historicamente ocupados, à retomada de áreas indevidamente expropriadas e à regularização de terras efetivamente adequadas para reprodução social das futuras gerações de quilombolas. Assim como a ancestralidade, a territorialidade foi um fundamento jurídico substancial da práxis quilombola que culminou numa

13 No processo da comunidade Água Morna, os contestantes alegam que: “o que ocorreu com este grupo de negros é o mesmo que ocorreu com italianos, alemães, holandeses, e tantos outros povos que colonizaram o Brasil. (sic)”. Não há registro histórico de que os povos brancos europeus tenham sido trazidos em porões de navios em movimento de tráfico de pessoas, aqui vendidos e escravizados. Portanto, o movimento migratório dos ex-escravizados e seus descendentes não têm qualquer similaridade com o movimento de imigração das famílias estrangeiras ou migração de nacionais, que buscaram terras para colonizar, muitas vezes com subsídios do Tesouro Nacional” (Brasil, 2013b, fl. 1523).

interpretação constitucional do decreto, mas que também contribuiu para consolidação de que, no art. 68 do ADCT, encontra-se expresso um direito fundamental. O devir-quilombola (Almeida, 2022) é também essa resistência epistêmica ao racismo contido na cultura constitucional brasileira, incorporando princípios, interpretações e práticas que traduzem uma memória secular de luta por cidadania e justiça.

CONCLUSÃO

Em uma nação concebida e estruturada a partir de violências inauguradas no empreendimento colonial, cuja lógica institucional permanece permeada pelos efeitos da colonialidade, o Direito desponta como uma das principais ferramentas de dominação racial. Muito embora a intelectualidade jurídica da branquidade esforce-se na tentativa de manter a aparente assepsia da área, a produção, interpretação e aplicação do Direito quase sempre estiveram comprometidas com a manutenção das hierarquias raciais que moldam a sociedade brasileira.

Dora Lúcia de Lima Bertúlio foi uma das pioneiras no país denunciando a instrumentalização do Direito pelo racismo, sem, todavia, deixar de vislumbrar a possibilidade de subverter a sua (onto)lógica moderno-colonial para propósitos emancipatórios, como procuramos demonstrar por intermédio da análise da atuação da jurista na Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra-PR SR 09.

A intervenção institucional engajada de Dora Bertúlio em prol da efetivação dos direitos quilombolas, mediante a articulação dos conceitos de ancestralidade e territorialidade, confirma que as críticas acadêmicas por ela formuladas por ocasião de sua fundacional dissertação de mestrado não eram fins em si mesmas, mas sim meios pelos quais a jurista logrou desestabilizar o tecnicismo e o formalismo jurídico “brancocentrado”, que têm propiciado uma funcionalidade aterrorizante do Direito e a impregnação do racismo na cultura jurídica brasileira.

Sua capacidade de utilizar pareceres e manifestações técnico-jurídicas como instrumentos de imposição de justiça racial, em um contexto histórico de latentes disputas jurídicas em torno da proteção dos modos de vida quilombolas, retrata, a um só tempo, destemor profissional e uma práxis verdadeiramente vocacionada à emancipação do povo negro.

Seja a partir de uma dimensão epistêmica e contracolonial, ao evidenciar que a ancestralidade não pode ser objeto de confinamento histórico; seja mediante a refutação da visão redutora em torno do conceito de territorialidade, Bertúlio realçou o caráter reparatório dos direitos quilombolas no pós-1988, envidando esforços para estabilização da política pública e para rechaçar o apagamento da história constitucional quilombola.

O legado de Dora Bertúlio é a expressão máxima e insofismável de que o Direito, a despeito de sua ontologia racista, pode e deve ser rasurado, apropriado e agenciado para o dismantelamento dos pilares de sustentação da Casa Grande, que ainda tão bem simboliza a estratificada sociedade brasileira. A trajetória da jurista é, portanto, um dos mais notáveis exemplos de convergência entre agência intelectual e práxis profissional na luta contra o racismo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mariléa de. *Devir quilombola: antirracismo, afeto e política nas práticas da mulheres quilombolas*. São Paulo: Elefante, 2022.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu – Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

BONA, Dénètem Touam. *Cosmopoéticas do refúgio*. Florianópolis: Cultura e Barbárie, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. *Processo Administrativo nº 54200.001727/2005-08 - Comunidade Quilombola Invernado Paiol de Telha - Parecer nº 179/2012*, fl. 3765-3768, 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. *Processo Administrativo nº 54200.001727/2005-08 - Comunidade Quilombola Invernado Paiol de Telha - Parecer nº 21/2013*, fl. 3777-3797, 2013a.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. *Processo Administrativo nº 54200.003344/2006-47 - Comunidade Quilombola João Surá - Parecer nº 40/2013*, fl. 1317-1329, 2013b.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. *Processo Administrativo nº 54200.003342/2006-58 - Comunidade Quilombola Água Morna - Parecer nº 119/2013*, fl. 1517-1536, 2013c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239*. Min. Relator Cezar Peluso; Min. Relatora do Acórdão Rosa Weber. Brasília, 2018.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS – CONAQ. *Quilombo, sim! CONAQ lança manifesto e pede apoio junto ao STF contra ADI 3239 e em defesa dos direitos Quilombolas*. [S.l.]: Koinonia, 2012. Disponível em: <https://kn.org.br/noticias/quilombo-sim-conaq-lanca-manifesto-e-pede-apoio-junto-ao-stf-contradi-3239-e-em-defesa-dos-direitos-quilombolas/1796>. Acesso em: 16 jan. 2022.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS – CONAQ; TERRA DE DIREITOS (org.). *Racismo e Violência contra Quilombos no Brasil*. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.

COVER, Robert M. *Nomos and Narrative*. The Supreme Court, 1982 Term. Faculty Scholarship Series. Paper 2705, 1983.

DERRIDA, Jacques; MOORE, F. C. T. White Mythology: Metaphor in the Text of Philosophy. *The Johns Hopkins University Press*, New Literary History, v. 6, n. 1, p. 5-74, 1974.

DERRIDA, Jacques. *Specters of Marx*. Oxford: Routledge, 2006.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: Edufba, 2008.

FERREIRA, Sibelle de Jesus. *Mulheres negras em Durban: as lideranças brasileiras na Conferência Mundial contra o Racismo de 2001*. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

GOMES, Rodrigo Portela. Cultura jurídica e diáspora negra: diálogos entre Direito e Relações Raciais e a Teoria Crítica da Raça. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 2, p. 1203-1241, 2021.

GOMES, Rodrigo Portela. *Kilombo: uma força constituinte*. 2022. 594 f., il. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

HARTMAN, Saidiya. *Cenas da sujeição: Terror, escravidão e criação de si na América do século 19*. São Paulo: Fósforo, 2025.

HADDOCK-LOBO, Rafael. *Os fantasmas da colônia: notas de desconstrução e filosofia popular brasileira*. Rio de Janeiro: Ape’Ku, 2020.

HOOKS, bell. A teoria como prática libertadora. In: Hooks, bell. *Ensinando a transgredir a educação como prática libertadora*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013,

HOSHINO, T. A. P. *O direito virado no santo: enredos de nomos e axé*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

ITAJÁI (SC). *Sociedade Sebastião Lucas completa 60 anos*. Itajaí: Prefeitura de Itajaí, 2012. Disponível em: <https://itajai.sc.gov.br/noticias/2430/sociedade-sebastiao-lucas-completa-60-anos>. Acesso em: 5 set. 2025.

JESUS, Edmo de Souza Cidade de. *Pelos Becos da Memória jurídica: as escrivências de Eunice Prudente e Dora Bertúlio nas relações entre o campo científico e a formação do quilombo jurídico Direito e Relações Raciais*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

MARTINS, Leda Maria. *Performances do tempo espiralar, poéticas do corpo-tela*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2021.

PORTO, L.; KAISS, C.; COFRÉ, I. Sobre solo sagrado: identidade quilombola e catolicismo na Comunidade de Água Morna (Curiúva, PR). *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 39-70, 2012.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa; GOMES, Rodrigo Portela. A hermenêutica quilombola de Clóvis Moura: teoria crítica do direito, raça e descolonização. *Revista Culturas Jurídicas*. Dossiê especial – direito, justiça e descolonização, v. 8, n. 20, p. 733-754, 2021.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. *Assombros da casa-grande: a Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão*. São Paulo: Fósforo Editora, 2024.

ROBERTS, Neil. *Freedom as marronage*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2015.

RESTREPO, Eduardo. *Subjetividades políticas negras y racismo e desmentida en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2025.

SANTOS, Antônio Bispo. *A terra dá, a terra quer*. São Paulo: Ubu Editora; Piseagrama, 2023.

SILVA, Denise Ferreira da. *Ancestralidade como existência singular* (Texto curatorial), 2022. Disponível em: <https://www.vervegaleria.com/exposicoes/homey/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

SILVA, Denise Ferreira da. O evento racial ou aquilo que acontece sem o tempo. In: PEDROSA, A.; CARNEIRO, A.; MESQUITA, A. *Histórias Afro-Atlânticas*. Volume 2. Antologia. São Paulo: Instituto Tomie Ohtake; Masp, 2018.

PARA ONDE CAMINHA O CAMPO DO DIREITO E RELAÇÕES RACIAIS: IMPACTOS DA OBRA DE DORA LÚCIA DE LIMA BERTÚLIO NA PESQUISA JURÍDICA

THE TRAJECTORY OF LAW AND RACE RELATIONS: HOW DORA LÚCIA DE LIMA BERTÚLIO SHAPED LEGAL RESEARCH

Evandro Piza Duarte¹
Géssica Priscila Arcanjo da Silva²
Marcos Queiroz³

-
- 1 Pós-doutorado pela Vrije Universiteit Brussel (Bélgica) e pela University of Pennsylvania (Estados Unidos). Doutorado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (mestrado e doutorado) da UnB.
 - 2 Doutoranda e mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharela em Direito em Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).
 - 3 Pós-doutorado pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor, mestre e bacharel em Direito pela UnB. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Direito e relações raciais: o contexto de emergência de uma agenda de pesquisa. 2. Caminhos de Dora Lúcia: impactos do Direito e Relações Raciais na pesquisa acadêmica. Conclusão. Referências.

RESUMO: O artigo analisa o impacto da obra *Direito e Relações Raciais* (1989; 2019), de Dora Lúcia de Lima Bertúlio, na pesquisa jurídica. Para tanto, primeiro o texto reconstrói a emergência do debate sobre relações raciais na academia brasileira à luz das contribuições de intelectuais negros. Nesse movimento, apresentamos como a obra de Dora se localiza nesse contexto e quais são suas principais contribuições para a educação jurídica. Posteriormente, o artigo realiza uma análise bibliométrica e o mapeamento dos grupos do CNPq para entender a influência de *Direito e Relações Raciais* nas agendas de pesquisa em Direito. A partir dos dados, é possível notar duas etapas de impacto: uma primeira, ainda difusa, nas décadas de 1990 e 2000, em que *Direito e Relações Raciais* circulou mais entre acadêmicos com vínculos intelectuais, profissionais e políticos próximos a Dora; e uma segunda, a partir de 2016, com um incremento sistemático de citações, atrelado à maior presença negra no ensino superior e à consolidação de grupos de pesquisa. Nota-se também uma concentração espacial de citações na região do Centro-Oeste, impulsionadas, sobretudo, pela atuação do Maré – Núcleo de Pesquisa em Cultura Jurídica e Atlântico Negro.

PALAVRAS-CHAVE: Dora Lúcia de Lima Bertúlio. Direito e Relações Raciais. Racismo. Pesquisa jurídica. Ações afirmativas.

ABSTRACT: The paper analyzes the impact of Dora Lúcia de Lima Bertúlio's work, *Direito e Relações Raciais* (1989; 2019), on legal research. To this objective, the text first reconstructs the emergence of the debate on race relations in Brazilian academia in light of the contributions of Black intellectuals. We present how Dora's work fits into this context and the main contributions of the text to legal education. Subsequently, the article conducts a bibliometric analysis and maps CNPq groups to understand the influence of *Direito e Relações Raciais* on legal research agendas. Based on the data, two phases of impact can be noted: a first, still diffuse, in the 1990s and 2000s, when *Direito e Relações Raciais* circulated more among academics with close intellectual, professional, and political ties to Dora; and a second, beginning in 2016, with a systematic increase in citations, linked to a greater Black presence in higher education and the consolidation of research groups. There is also a spatial concentration of citations in the Central-West

region, driven, above all, by the work of Maré – Research Center on Legal Culture and the Black Atlantic.

KEYWORDS: Dora Lúcia de Lima Bertúlio. Law and Race Relations. Racism. Legal research. Affirmative action.

INTRODUÇÃO

O campo do Direito no Brasil tem sido, por muito tempo, atravessado por uma narrativa de neutralidade e universalismo que, na prática, relativizou as desigualdades raciais e o papel estruturante do racismo na sociedade brasileira. Nesse contexto, a obra de Dora Lúcia de Lima Bertúlio, *Direito e Relações Raciais* (1989), posteriormente publicada em formato de livro (2019), emerge como marco decisivo ao inserir no pensamento jurídico debates fundamentais sobre raça e racismo. Este artigo busca contextualizar essa contribuição pioneira, explicitar seu problema central e objetivos, bem como apresentar a metodologia utilizada para avaliar seu impacto e desdobramentos na pesquisa jurídica brasileira.⁴

A dissertação de Dora Bertúlio é parte da efervescência intelectual e política que marcou as décadas de 1970 e 1980. Essas ações reconfiguraram a atuação do movimento negro no espaço acadêmico e contribuíram para reposicionar a teoria social brasileira, desafiando o fazer hegemônico dentro das universidades. O surgimento do Movimento Negro Unificado, em 1978, consolidou esse processo, confrontando a mitologia da democracia racial e abrindo espaço para novas agendas de investigação.

Nesse ambiente, a dissertação de mestrado de Bertúlio, defendida em 1989 na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), apresentou contribuições inovadoras, canalizando as contribuições dos movimentos negros e da luta antirracista para dentro do Direito. *Direito e Relações Raciais* representa uma crítica contundente à tradição do pensamento social brasileiro que minimizava ou negava a centralidade do racismo. Ao demonstrar como o sistema jurídico atuou tanto para ocultar a discriminação quanto para instituí-la, a autora abriu caminho para compreender o Direito como instrumento constituído pela e constituidor da “raça”. O título da obra não é mera escolha estilística, mas a afirmação de um projeto que inscreve as relações raciais no coração da reflexão

4 Este artigo é fruto de pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação (PDPG) – Políticas Afirmativas e Diversidade (Edital CAPES 17/2023), Projeto Doras I – Desafios para descolonizar o Ensino Jurídico e Garantir a Permanência: redes de pesquisa, estrutura curricular e práticas pedagógicas, conduzido na Faculdade de Direito da UnB pelo Maré – Núcleo de Estudos sobre Cultura Jurídica e do Atlântico Negro e pelo Centro de Estudos em Desigualdade e Discriminação (CEDD).

jurídica e educacional, influenciando diferentes ramos da pesquisa contemporânea.

Diante disso, este artigo parte do problema da invisibilidade inicial e do silenciamento da obra da professora Dora na academia jurídica, apesar de seu caráter inovador e fundacional. O objetivo central é mapear e analisar o impacto de *Direito e Relações Raciais* na pesquisa jurídica brasileira, considerando sua circulação acadêmica, sua interlocução com as políticas de ações afirmativas e sua influência na consolidação de grupos de pesquisa dedicados à temática racial. Para tanto, adota-se uma metodologia que combina análise bibliométrica, a partir do Google Acadêmico, e o mapeamento de grupos no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, possibilitando rastrear de que modo a obra foi apropriada, reinterpretada e expandida em diferentes contextos acadêmicos e sociais.

1. DIREITO E RELAÇÕES RACIAIS: O CONTEXTO DE EMERGÊNCIA DE UMA AGENDA DE PESQUISA

A dissertação da professora Dora insere-se no contexto da emergência do campo sobre “relações raciais” no âmbito da academia brasileira. O seu texto pode ser lido como uma obra decisiva ao inserir no Direito um conjunto de debates, perspectivas e abordagens produzido por intelectuais negros e negras ao longo do século XX, em particular a partir da década de 1970. Conforme argumenta Alex Ratts (2011), essa década foi caracterizada pela articulação do movimento negro de base acadêmica, entendido como uma série de iniciativas, grupos e eventos que intervieram no contexto da educação superior e possibilitaram o reposicionamento da teoria social brasileira. Podem ser citados: o Grupo de Trabalho André Rebouças (1974), liderado por Beatriz Nascimento na Universidade Federal Fluminense; a Quinzena do Negro da Universidade de São Paulo (1977), com o protagonismo de Eduardo de Oliveira e Oliveira; a realização dos Congressos de la Cultura Negra de las Américas, com a primeira edição em Cali, na Colômbia (1977); e a publicação de obras que enfrentariam o paradigma dominante para se pensar o papel da “raça” na sociedade brasileira, como *Lugar de Negro*, de Lélia Gonzalez e Carlos Hasenbalg (1982).⁵

Tais iniciativas seriam parte do pano de fundo que levou à fundação do Movimento Negro Unificado, em 1978, representativo de um forte

5 Esse tópico é fruto das reflexões produzidas no curso *Direito, Relações Raciais e Práticas Jurídicas Antirracistas*, em particular as aulas 7ª, 8ª e 9ª, ministradas por Marcos Queiroz. O curso é uma das atividades do Projeto Redes Antirracistas, firmado entre Universidade de Brasília e Ministério da Igualdade Racial, com coordenação dos professores Evandro Piza Duarte, Joaze Bernardino Costa e Renísia Cristina Garcia Filice. As aulas do curso estão disponíveis no link: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLUjYHFX6zlyLPVuvTcmuZJD5gegiVxd-C> (acesso em: 30 ago. 2025).

enfrentamento à mitologia da democracia racial na arena política nacional. Ademais, o movimento negro de base acadêmica canalizava suas ações na construção de um campo de estudos sobre “relações raciais”, com bases epistemológicas e políticas que tencionavam a “ciência normal” (Kuhn, 2020) produzida pelas universidades brasileiras. Conforme se desprende dos textos e intervenções produzidas por Eduardo de Oliveira e Oliveira (2025) neste momento, podemos identificar quatro fundamentos propostos pelos intelectuais e movimentos negros para a estruturação desse campo.

O primeiro deles é a incorporação da perspectiva negra na reflexão social, gerando uma rasura na relação entre sujeito e objeto de pesquisa. Esse tipo de atitude é realizado por obras pioneiras do pensamento negro na diáspora, a exemplo de *Pele Negra, Máscaras Brancas*, de Frantz Fanon, publicada pela primeira vez em 1952, em que a análise dos efeitos subjetivos do racismo é acompanhada de um discurso a partir de si, ao mesmo tempo individual e coletivo, conforme a expressão cunhada no capítulo cinco do livro: *A experiência vivida do negro*. Portanto, percepções pessoais, situações lembradas do cotidiano, reflexões íntimas sobre representações e formas de tratamento social e exemplos de fatos vivenciados pelo autor ou outras pessoas negras são trazidos como um dos pontos de partida para uma reflexão psiquiátrica do racismo (Fanon, 2008).⁶

Além de questionar o cartesianismo da ciência moderna, marcado por um corte radical entre sujeito e objeto, entre consciência e realidade, essa perspectiva afirma o negro como sujeito político e produtor do conhecimento, isto é, passa de objeto para sujeito da ciência. Ela também provoca um questionamento do lugar do branco na produção do conhecimento. Ainda na década de 1950, Guerreiro Ramos argumentava que a “patologia social do branco brasileiro” levava a um pano de fundo comum racista nos estudos sobre o negro brasileiro. Os acadêmicos brancos, em geral, compartilhavam a concepção de que o negro deveria aparecer para as ciências sociais como “tema”, jamais como sujeito. Além da objetificação paternalista e da mistificação do racismo, tais estudos tinham como pressuposto uma ideia fixa e rígida da população negra, entendida sempre em patamar inferior de humanidade em relação aos grupos tidos como civilizados (isto é, brancos ou de ascendência europeia) (Ramos, 1995).

6 Em conversas pessoais, a professora Dora Lúcia sempre incentivava a leitura desse texto de Frantz Fanon. O livro era mencionado como uma introdução ao tema do racismo para pessoas próximas. Ao mesmo tempo, o livro era lembrado como um daqueles que não foram devolvidos, certamente porque quem o tomou de empréstimo se apaixonou pelo tema.

Portanto, a introdução da perspectiva negra nas ciências sociais não significa só levar em consideração abordagens da realidade sistematicamente ocultadas pela academia, mas também denunciar o olhar colonial, eurocêntrico e branco centrado sob o qual se fundaram as instituições científicas no país.

Um segundo fundamento do campo das “relações raciais” é tomar o racismo como conceito central. Entende-se que a violência racial opera como sistema, estruturando as dinâmicas e instituições sociais. Portanto, a “raça” é uma variável que, ao mesmo tempo, é produto e produtora da política e da economia. O seu entendimento deve ser feito a partir de uma compreensão de como ela atua em conjunto e de forma isolada em relação às demais variáveis sociais, a exemplo de classe, gênero e sexualidade. Essa abordagem do racismo como sistema buscava superar as perspectivas em torno do “preconceito de cor” e da “discriminação racial”, caracterizadas por concepções individualizantes, estáticas e classificatórias do racismo. Da mesma forma, ela relativizava o método comparativo. A “raça” é compreendida como um fenômeno global.

Conforme argumenta Eduardo de Oliveira e Oliveira a partir dos estudos sobre o escravismo atlântico (2025), o impacto do racismo nas diversas realidades do mundo apresenta muito mais semelhanças do que diferenças, em que as características locais incidem mais nos detalhes e nas funções específicas de contexto mobilizadas pela “raça”. Tratava-se, portanto, de uma crítica tanto a concepções de fundo freyriano, a respeito do padrão doce e democrático das relações raciais no Brasil oriundo do escravismo praticado pela população de origem portuguesa (Freyre, 2013), como àquelas que dividiam o racismo em “preconceito de origem” ou “preconceito de marca” (Nogueira, 2006). Novamente retomando Fanon, em todo lugar, o racismo antinegro é, antes de mais nada, uma desumanização fundada no corpo, no fenômeno da corporeidade tomada, ao mesmo tempo, como hipervisível e não vista (Fanon, 2005; Shatz, 2024).⁷

A própria professora Dora chamava a atenção para esse aspecto. Ao concordar sobre a importância da aparência na operacionalização do racismo, ela questionava a ideia de que a cor fosse uma variável isolada para descrever o fenômeno. A cor racializada, ao invés da mera cor, é a chave para compreensão das manifestações da violência racial, isto é, a cor associada a outros traços físicos identificados como pertencentes ao grupo negro. Daí a importância de se pensar que o racismo antinegro praticado a partir da corporeidade não pode ser reduzido a um preconceito contra a

7 Assim como temos feito, a professora Dora Lúcia, apesar de concordar com a operacionalização do racismo a partir da aparência, questionava a Daí a importância de se pensar que o racismo praticado a partir da aparência não é um preconceito contra a cor, mas contra a presença de traços físicos (e culturais) negro-africanos.

cor, na medida em que ele se dirige ao que se entende ou se percebe como uma presença de traços físicos, políticos e culturais negro-africanos.

Um terceiro elemento do campo das “relações raciais” é tomar os problemas e a realidade vivida da população negra como ponto de partida e de chegada da reflexão intelectual. Trata-se, portanto, de um vínculo pragmático entre ciência e política, entre produção do conhecimento e transformação social: o saber acadêmico e a investigação científica devem estar comprometidos com o enfrentamento do racismo e o avanço da igualdade racial. Guerreiro Ramos afirmava que o trabalho intelectual deve ser feito em “mangas de camisa”, isto é, deve estar atrelado à tarefa de lidar com os dilemas históricos brasileiros e contribuir para a democratização social e política do país. Da mesma forma, o investigador não pode nem ser “consular”, reprodutor de modismos internacionais e refém da ciência estrangeira, nem de gabinete, encerrado no seu escritório e sem contato com a sociedade (Ramos, 1995).

Tomar a população negra como ponto de partida e chegada não é só mergulhar nos dramas e nas utopias da gente comum, mas é também realizar um intenso contato com as agendas, articulações e debates produzidos pelos movimentos sociais, em especial o movimento negro. O campo das “relações raciais” não só nasce do movimento negro, mas, como uma espiral, está sempre voltando e retornando, de forma atualizada e presente, ao próprio movimento, a comunicação porosa e sem medo de dizer entre academia e militância.

Por fim, o último ponto é a crítica da democracia racial e da ideologia da mestiçagem, essas entendidas como obstáculos epistemológicos e políticos à compreensão e à transformação do Brasil. Além de apontar como ambos os aspectos impediam o entendimento da violência racial ao longo da história brasileira, essa crítica era acompanhada pela construção epistêmica e política do sujeito político negro. Essa coletividade era entendida como o conjunto não branco e não indígena da população brasileira (hoje, a soma de pessoas identificadas como “pretas” e “pardas”), a qual era identificável de forma sociológica, histórica e política. Isto é, o sujeito político negro era encontrado nos dados estatísticos que mostravam as clivagens sociais entre pessoas negras e brancas; nas manifestações do racismo e do antirracismo que marcaram o processo de formação social do país; e na agência negra expressa nas suas lutas por igualdade e liberdade.

O campo das “relações raciais” surge não só do compromisso crítico de entender o impacto do racismo na sociedade brasileira, mas também de dialogar com as resistências empreendidas pela população negra. Nesse aspecto, conforme aponta Clóvis Moura (1988), retomar a agência negra não é mero exercício de resgate histórico, reduzível ao processo de especialização

científica e ao detalhismo dos problemas de pesquisa. Na verdade, trata-se de repensar a estrutura social brasileira à luz do tensionamento produzido pelas lutas antirracistas: a resistência negra como elemento dinamizador das contradições sociais.

Portanto, o nome “relações raciais”, ao longo da história do pensamento social brasileiro, em especial na segunda metade do século XX, foi uma forma de deslocar o debate sobre a população negra na academia. De forma sistemática, implicava nos seguintes aspectos: a) em vez do estudo sobre o negro (seus elementos “identitários”, traços culturais e psicológicos) ou do “problema do negro brasileiro” (sua “integração” na sociedade e na economia nacional), buscava entender os padrões das relações entre negros e brancos; b) deslocava a ênfase na suposta singularidade brasileira, passando a entender o racismo dentro da construção global de “raça”; c) enfatizava a abordagem interdisciplinar e até mesmo, conforme argumenta Samuel Santana Vida, indisciplinar,⁸ com uma radical ancoragem histórica; d) intervinha politicamente, afirmando o compromisso com a igualdade racial e o enfrentamento ao racismo; e) e, por fim, enfatizava a crítica ao colonialismo epistemológico, em que a população negra passava de objeto para produtora de conhecimento.

A partir da década de 1980, torna-se nítido que a construção do campo implicava também na luta pela sua institucionalização, atrelada a uma perspectiva mais ampla de reformulação do que se entende como academia no Brasil. Essa institucionalização implicava nas demandas pelo incremento da presença negra dentro das universidades (acesso e permanência; enegrecimento dos corpos discente, docente e técnico; e comunicação entre academia, sociedade civil e movimentos sociais); pela implementação de centros de estudo sobre a questão racial (como o surgimento dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros – NEABs); por financiamento e condições materiais; e pela reformulação dos currículos e das bases epistêmicas do ensino-aprendizagem.

A dissertação de Dora Lúcia de Lima Bertúlio deve ser lida, entendida e mobilizada à luz desse processo. Ela realiza o movimento encampado pelo estudo das “relações raciais” para dentro do Direito, apontando uma agenda de ensino e pesquisa que permite a reconsideração do conhecimento jurídico. Em Dora, “direito e relações raciais” representa a inserção do Direito “nas relações sociais e políticas da branquitude e do racismo”

8 As referências a falas de Samuel Santana Vida foram obtidas nas sessões de entrevistas realizadas por Marcos Queiroz e Laís Avelar no primeiro semestre de 2025, na elaboração do *Podcast Doras – Memórias do Campo Direito e Relações Raciais*, ainda em processo de produção, no âmbito do estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação – Políticas Afirmativas e Diversidade, CAPES), sob supervisão do professor Evandro Piza Duarte.

(Duarte, 2024), realçando também a crítica epistemológica de fundo. Evita, portanto, uma perspectiva que sugere o Direito como neutro e como mero instrumento técnico antidiscriminatório, tal qual vem sublinhando Samuel Santana Vida.

O texto é marcado pelo reposicionamento epistemológico e político provocado pelo movimento negro. O racismo é apresentado como um fenômeno social que transcende o individual. Assim, cabe entender o papel que o Direito desempenha na estruturação, reprodução e legitimação da desigualdade racial. Da mesma forma, é fundamental compreender como a “raça” informa os conceitos e as instituições jurídicas. O texto também articula a crítica à democracia racial, realizando um tensionamento à direita, ao denunciar os vínculos entre as ideologias da meritocracia e da ausência de racismo no Brasil, e à esquerda, que entendia o racismo como mero epifenômeno das estruturas sociais. Por fim, nesse diálogo com a agenda dos movimentos negros, aponta que a transformação e a reparação requerem a disputa do Direito na construção de novos arranjos coletivos e institucionais. O texto parte do pressuposto de que é necessário romper com a inércia e a normalidade institucional, reprodutora da injustiça racial, por meio da formulação de políticas e normas antirracistas.

A inserção das “relações raciais” na teoria do Direito, realizada por Dora, encampa algumas características principais. A primeira delas é operar com conceitos de bases que levem a “raça” e o racismo a sério. Reformulando o cânone da teoria social com autores não brancos, a professora Dora traz para o centro do debate as formulações a respeito do conceito de racismo, apresentando suas dimensões individuais, institucionais e culturais. A segunda é abrir reflexões sobre a relação entre história, memória e cultura jurídica, demarcando o papel do silêncio, dos ditos e não ditos no discurso jurídico. O texto é pioneiro em apontar como o Direito regula a “raça” não só por meio de normas expressamente racistas (que atribuem de forma aberta lugares às pessoas em acordo com suas “raças”), mas também de forma oblíqua e indireta. Um exemplo é a norma que excluiu o Direito de voto dos analfabetos em 1881. Em um contexto de emergência do abolicionismo, com implicações democratizantes para o arranjo da cidadania, a norma serviu para conter e excluir o voto negro sem a necessidade de uma norma explicitamente antinegra.

A terceira característica do diálogo entre o direito e as relações raciais é a maneira como Dora ilumina o papel do pensamento jurídico na construção da “raça”. Seja por meio da análise de teóricos clássicos do pensamento ocidental ou de manuais jurídicos escritos por autores brasileiros, seja por meio da análise do discurso produzido pela prática jurídica cotidiana, a exemplo de decisões judiciais ou debates parlamentares,

a professora Dora revela como o senso comum dos juristas reproduz uma lógica colonial, em que o sujeito de direitos é racialmente constituído. Por exemplo, Dora traz os comentários de Carlos Maximiliano à Constituição de 1891. Essa Constituição estabelecia a naturalização imediata de todos os imigrantes que residiam no Brasil. Ao comentar essa norma, Carlos rapidamente associa a palavra “imigrante” a “europeu”, logo estabelecendo uma equiparação entre branquidade e nacionalidade brasileira, que excluía imigrantes de origem continental diversa, como africanos e asiáticos (Bertúlio, 2019). Conforme comentamos em outro momento, esse tipo de identitarismo branco disfarçado de universalismo continua a ser visto, por exemplo, em manuais e decisões judiciais ao tratar da imunidade tributária dos templos de qualquer culto. Para os juristas do presente, a expressão “templo de qualquer culto” se refere a lugares de prática do cristianismo, ignorando religiões de matriz africana e outras (Nascimento *et al.*, 2017).

Um quarto elemento de *Direito e Relações Raciais* é a crítica do papel da norma no estabelecimento das relações entre negros e brancos, construindo lugares sociais racializados. Como parte desse argumento, Dora analisa como as relações raciais foram reguladas pelas diversas Constituições brasileiras, como a perpetuação da exclusão do voto dos analfabetos até 1988; o estabelecimento da educação eugênica na Constituição de 1934; a sobreposição das categorias de imigrante, europeu e cidadão nacional na conformação dos vínculos entre nacionalidade e políticas imigrantistas; e a proibição do preconceito de raça sob o paradigma da democracia racial, servindo para criminalizar organizações negras (em especial nos marcos autoritários de 1967 e 1969). Destaca-se também o exame que Dora faz das posturas municipais no contexto de queda da escravidão, que atuavam na esfera do cotidiano com um grande teor moral, religioso e valorativo da branquitude. Ao vigiarem as formas como as pessoas transitavam e ocupavam o espaço público, como a permanência em estabelecimentos comerciais e os tipos de festas permitidas, essas normas faziam com que os “negros tivessem através do dia-a-dia da vida negra e branca, a característica de inadaptação às regras sociais” (Bertúlio, 2019, p. 156). Serviram, portanto, para manter uma ordem racial hierárquica e rígida diante do final da escravidão, perpetuando a lógica senhorial para além da abolição.

Por fim, especialmente ao final do texto, Dora aponta o papel da população negra na disputa do Direito, seja propondo leis de caráter antirracista, seja demandando atitudes do poder judiciário. Dora contestava a visão do Direito como mera superestrutura ideológica a serviço da classe dominante. O sistema jurídico era apresentado como condensação das

contradições e lutas sociais, o qual não estava ontologicamente determinado a operar sempre como instrumento das elites políticas e econômicas. Essa visão era permeada tanto pela sua leitura plural da tradição marxista de crítica ao Direito, a exemplo de Evgeni Pachukanis (1977), Nicos Poulantzas (1981) e Clóvis Moura (1983; 1988), como pela aprendizagem oriunda das lutas do movimento negro brasileiro.

Por todos esses elementos, *Direito e Relações Raciais* inova na forma de pensar a relação entre Estado, Direito e sociedade no Brasil. O texto é uma crítica contundente à tradição do pensamento social brasileiro, que apontava para uma sociedade não racista ou, quando muito, racista, mas ausente de um sistema de discriminação institucionalizado por meio do Direito. Dora aponta como o sistema jurídico foi utilizado das mais diversas formas para produzir e amplificar a desigualdade racial, inclusive por meio das leis.

Nesse sentido, Dora descreveu diversas formas como o Direito operou como construtor da raça e do racismo. De maneira ideológica, universalizando valores e interesses da classe dominante. Assim, por um lado, atuou ocultando o racismo por meio do discurso liberal e da abstração igualitária; por outro, estabeleceu regras que normalizaram os lugares de negro e de branco. O Direito também aparece como instrumento de “arianização”. Aqui o destaque não está somente nas políticas imigrantistas, mas também nas múltiplas normas que estabeleciam o caráter e as características do trabalhador e do cidadão brasileiro, dissociando-os de elementos culturais negro-africanos. Uma característica decorrente disso é como o Direito racializou o mercado de trabalho, neutralizando o negro no pós-abolição e impedindo sua ascensão social. Assim, o sistema jurídico foi essencial no peneiramento e na formação de uma oferta extra de mão de obra livre, que garantia a superexploração da classe trabalhadora negra.

Nessa visão crítica das relações entre Estado, Direito e sociedade, *Direito e Relações Raciais* abriu caminho para pensar o papel do Direito como instrumento de controle social. Além de dar destaque à seletividade racial nos esquemas de vigilância e punição, Dora abriu caminhos para pensar como os próprios atos de vigiar e punir são produtores da “raça”. Essa concepção era permeada pela ideia de que o racismo não é mera ideologia ou elemento simbólico, mas um conjunto de práticas, discursos, saberes, representações e instituições que, ainda que dispersas, são alinhadas estrategicamente na divisão da humanidade entre zonas do ser e do não ser (Duarte *et al.*, 2016; Pires, 2018). As perspectivas de Dora permitiram pensar o racismo como aquilo que Sueli Carneiro nomeou no âmbito do sistema de produção de conhecimento de “*dispositivo de racialidade*” (2023).

Como destacado, essa crítica do Estado e do Direito não perdia a dimensão do papel da agência negra. Por todo texto de Dora, notamos as

contribuições dos movimentos e intelectuais negros, em uma forma de referência que foge dos esquadros do formalismo acadêmico. Obras teóricas são mobilizadas ao lado de discursos políticos, de panfletos e de outras manifestações de coletivos negros. Nesse sentido, a denúncia, a revolta e as “sacadas” produzidas pela população negra são mobilizadas para desvelar a realidade e a história. Da mesma forma, essas lutas negras dinamizam as relações sociais e, conseqüentemente, enquadram a produção e a aplicação do Direito.

Todos esses elementos revelam que o título *Direito e Relações Raciais* não é um acaso ou mera escolha estilística. Como o subtítulo revela, o propósito era introduzir no debate jurídico toda uma série de reflexões sobre racismo produzidas por intelectuais negros e antirracistas. Dentro da história do pensamento brasileiro, a obra levou para a educação jurídica aquilo que estava sendo construído sob o signo das “relações raciais”.

No estilo, na ética e no programa, *Direito e Relações Raciais* é um texto marcado por um agir quilombola, que, na mata cerrada, abre caminhos alternativos ao colonialismo da educação jurídica. Aportes metodológicos e teóricos que funcionam como picadas e clareiras, por onde transitam, respiram e confabulam aqueles que levam a crítica ao racismo a sério. Essas rotas de fuga construídas por Dora têm sido repisadas, aprofundadas, desdobradas e demarcadas pelas gerações seguintes de pesquisadores e pesquisadoras que seguiram os passos deixados por ela.

Hoje, 36 anos depois, o termo “Direito e relações raciais” é capaz de agregar diferentes abordagens críticas ao racismo dentro do Direito, como *Direito e Justiça Racial*, *Direito Antidiscriminatório*, *Direito Antirracista*, *Direito das Relações Raciais*, *Direito e Racismo* etc. Da mesma forma, a agenda de pesquisa aberta por Dora tem impactado os mais diferentes ramos do Direito, como o Direito Constitucional, a Criminologia, a História do Direito, o Direito Tributário e o Direito Civil.

2. CAMINHOS DE DORA LÚCIA: IMPACTOS DE DIREITO E RELAÇÕES RACIAIS NA PESQUISA ACADÊMICA

Para entender o impacto da obra de Dora Lúcia de Lima Bertúlio, analisamos sua circulação acadêmica em diálogo com a evolução das políticas de ações afirmativas e a consolidação de grupos de pesquisa relacionados à temática racial no Brasil.

A escolha do indicador de impacto por citações justifica-se porque, de acordo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o impacto é definido como os efeitos percebidos na sociedade a partir de ações e resultados dos programas de pós-graduação.

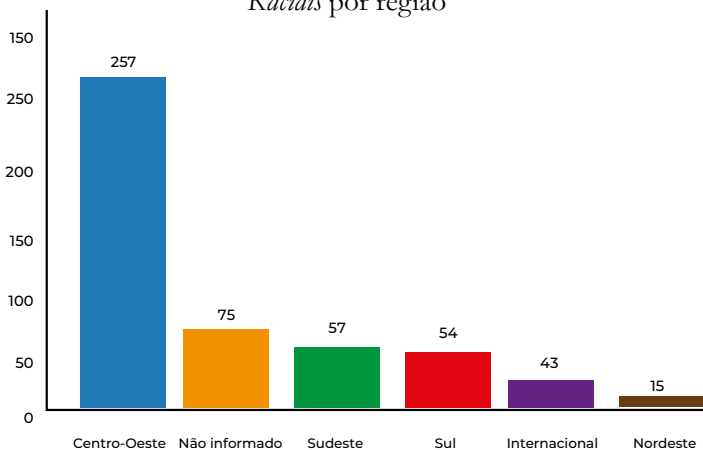
Tal concepção ultrapassa a simples descrição de produtos acadêmicos e deve ser compreendida em três dimensões interdependentes: inserção e visibilidade, inovação e transferência de conhecimento, e impactos sociais, culturais ou políticos (CAPES, 2025). Nesse sentido, a análise de citações torna-se um recurso metodológico legítimo, pois permite rastrear como uma obra circula em diferentes campos do conhecimento, como é apropriada em contextos diversos e de que maneira contribui para ampliar debates acadêmicos e sociais.

A primeira etapa consistiu na aplicação de uma análise bibliométrica a partir do Google Acadêmico, em virtude de sua ampla cobertura multidisciplinar e internacional. Inicialmente, procedeu-se à identificação da obra e da autora, considerando que o trabalho aparece em duas formas distintas: a dissertação *Direito e Relações Raciais* (1989) e o livro *Direito e Relações Raciais: Uma Introdução Crítica ao Racismo* (2019), publicado a partir da dissertação. Também foram observadas as diferentes formas de indexação do nome da autora, como “Dora Lúcia de Lima Bertúlio” e “BERTÚLIO, D. L. L.”, indicadas no Currículo Lattes da autora. Essas variações foram incorporadas à construção do descritor de busca, associando título e autoria em diferentes combinações: (“Direito e Relações Raciais” OR “*Direito e Relações Raciais: Uma Introdução Crítica ao Racismo*”) (author: “Dora Lúcia de Lima Bertúlio” OR author: “BERTÚLIO, D. L. L.”).

O terceiro passo consistiu na recuperação dos textos citantes. No Google Acadêmico, cada registro é acompanhado da função “Citado por [número]”. É importante destacar que o critério de inclusão adotado foi a presença da função “Citado por > 0”, o que assegura que os textos selecionados de fato dialogam com a obra de Dora Lúcia Bertúlio. Inicialmente, realizou-se a busca direta no Google Acadêmico pela obra *Direito e Relações Raciais: Uma Introdução Crítica ao Racismo*, que retornou 173 citações. Desses 173 registros, 102 não apresentavam a função “Citado por” e foram descartados. Em seguida, foi realizada uma segunda busca pelo descritor “Direito e relações raciais”, que apresentou 18 registros adicionais. Desses, oito apresentavam a função “Citado por”, atendendo ao critério de inclusão.

O *corpus* final resultou em 75 produções acadêmicas, distribuídas em diferentes regiões do Brasil e em contextos internacionais, totalizando 257 citações (média de 9,1 por trabalho). Nos casos em que os registros não possuíam link ativo ou informações suficientes para categorização (como instituição, local de publicação ou resumo), foi realizada busca ativa no Google a partir do título ou nome dos autores, de modo a complementar os dados. Esse procedimento assegurou consistência e completude da tabela final de análise.

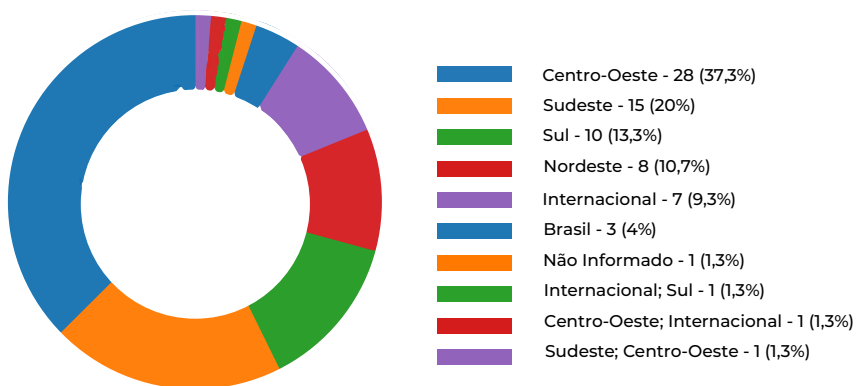
Gráfico 1 - Distribuição das citações totais da obra *Direito e Relações Raciais* por região



Fonte: Elaboração a partir de dados do Google Acadêmico (2025), com apoio da ferramenta ChatGPT.

Os dados revelaram concentração no Centro-Oeste (28 produções, 37,3%), seguido pelo Sudeste (15 trabalhos, 20%), Sul (10 trabalhos, 13,3%), Nordeste (oito trabalhos, 10,7%) e a categoria Internacional (sete trabalhos, 9,3%). Além da distribuição regional, identificaram-se produções híbridas de cooperação, como “Centro-Oeste; Internacional” ou “Internacional; Sul”.

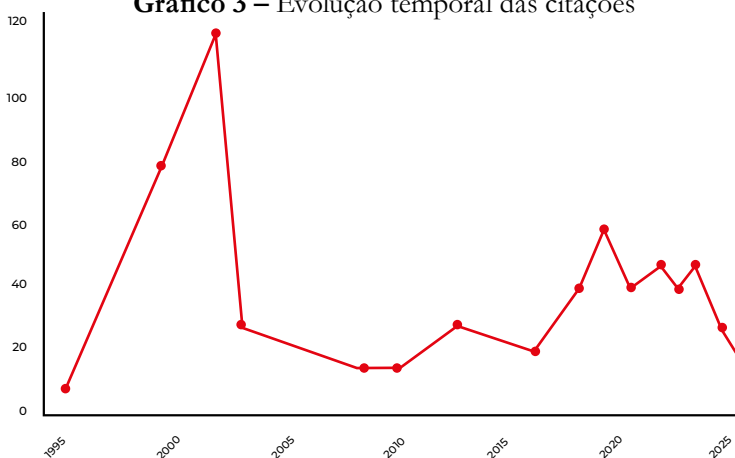
Gráfico 2 – Distribuição regional das citações da obra *Direito e Relações Raciais*



Fonte: Elaboração a partir de dados do Google Acadêmico (2025), com apoio da ferramenta ChatGPT.

No eixo temporal, as citações mostram crescimento a partir dos anos 2000, intensificando-se após 2012, ano da promulgação da Lei de Cotas (Lei n. 12.711/2012), medida posteriormente estendida à pós-graduação em 2016. Esses marcos normativos ampliaram o ingresso de estudantes negros(as) nos programas de pós-graduação e estimularam a produção crítica sobre raça e direito. Nesse contexto, a obra de Bertúlio passou a ser mais frequentemente retomada como referência pioneira, contribuindo para a consolidação de um campo de pesquisa que articula direito, relações raciais e ações afirmativas.

Gráfico 3 – Evolução temporal das citações



Fonte: Dados obtidos no Google Acadêmico (2025), organizados com apoio da ferramenta ChatGPT.

Na segunda frente, examinamos os grupos de pesquisa cadastrados no CNPq, a partir dos censos disponibilizados pelo Diretório de Grupos de Pesquisa (<https://lattes.cnpq.br/web/dgp>). O diretório adota intervalos regulares de dois anos desde 1993, com registros em: 1993, 1995, 1997, 2000, 2002, 2004, 2006 e 2008. O padrão é interrompido a partir de 2010, com intervalos irregulares (2010, 2014, 2016 e 2023). No que diz respeito especificamente à expressão “Direito e Relações Raciais”, não foram encontrados registros de grupos, linhas de pesquisa ou palavras-chave associadas, revelando uma lacuna de institucionalização explícita do tema. No entanto, ao considerar a categoria mais ampla de “Relações Raciais”, identificou-se o seguinte percurso: inexistência de grupos em 1993, 1995 e 1997; três grupos em 2000 e 2002; sete em 2004; nove em 2006; 10 em 2008; queda para oito em 2010; retomada em 2014 (12) e 2016 (13); e o maior número em 2023, com 16 grupos ativos.

complementar de busca ativa, voltada especialmente para intelectuais que: (i) possuem doutorado e estão diretamente vinculados à construção do campo “Direito e Relações Raciais”; (ii) integram redes institucionais e políticas relevantes, como a Comissão de Juristas Negros organizada pela Câmara dos Deputados; e (iii) reconhecidamente dialogam com a obra de Dora Lúcia, mas não aparecem de forma consistente nos retornos do Google Acadêmico.

Para operacionalizar essa busca, foram construídos descritores combinados que associavam três elementos: (1) o título da obra da Dora em suas variações de indexação; (2) o nome da autora em diferentes formas de citação (ex.: “Dora Lúcia de Lima Bertúlio”, “BERTÚLIO, D. L. L.”); e (3) o nome do(a) autor(a) pesquisado(a), também em suas variações registradas no Currículo Lattes e em bases acadêmicas. Esse procedimento ampliou a chance de recuperar registros relevantes, sobretudo diante da diversidade de grafias. Ainda assim, reconheceu-se que a presença simultânea dos nomes em um registro não assegurava, por si só, que se tratava de citação direta. Por isso, adotou-se uma segunda etapa de triagem qualitativa: a leitura dos resultados retornados, confirmando apenas aqueles em que o(a) autor(a) de fato citava Dora Lúcia.

Na etapa de busca ativa, foram selecionados os integrantes da Comissão de Juristas Negros que possuíam doutorado, resultando em oito pesquisadores(as). O levantamento evidenciou que, entre eles, dois tiveram registros de produção relacionados ao texto *Direito e relações raciais*, somando quatro citações recentes à obra de Dora, sendo eles: Thula Rafaela de Oliveira Pires (Sá e Pires, 2023; Pires e Gill, 2025) e Adilson Moreira (Moreira, 2024a e 2024b).

Em termos regionais, o conjunto recuperado mostrou predominância do Centro-Oeste (53,8%), em especial na UnB, seguida por registros no Sul, Sudeste, Nordeste e produções de alcance nacional (DPU). No recorte temporal, destacou-se um ciclo de adensamento entre 2017 e 2022, com expansão territorial mais recente para o Nordeste em 2023.

Em ambos os *corpus* (análise bibliométrica no Google Acadêmico e busca ativa), Evandro Charles Piza Duarte aparece como autor ou orientador de relevante número de trabalhos citados. Nesse sentido, sua inclusão se justifica pela posição estruturante que ocupa na consolidação do campo, sobretudo a partir da criação do Maré, em 2015. Desde sua dissertação *Criminologia e Racismo: Introdução ao Processo de Recepção das Teorias Criminológicas no Brasil* (1998), Duarte não apenas citou Dora de forma reiterada, mas também transformou sua obra em eixo articulador de uma agenda de pesquisa crítica no campo do “Direito e Relações Raciais”. Essa dissertação acumula atualmente 218 citações no Google Acadêmico, com curva ascendente sobretudo após 2016, coincidindo com a ampliação da presença negra na pós-graduação

e a criação do Maré. O padrão temporal indica que a obra, inicialmente desconsiderada pela academia jurídica tradicional, foi ressignificada a partir da segunda metade da década de 2010 com a consolidação do sistema de cotas raciais, alcançando picos de circulação entre 2019 e 2022.

Esse dado confirma a centralidade de Duarte como um dos principais responsáveis pela institucionalização do campo “Direito e Relações Raciais” no Brasil, não apenas como autor que dialoga com Dora, mas também como orientador e difusor de pesquisas que recolocaram *Direito e Relações Raciais* no centro da agenda contemporânea. Sua trajetória mostra que a obra de Dora circula não apenas como texto citado, mas como fundamento de uma rede coletiva de produção, orientação e militância intelectual negra.

Para qualificar melhor o entendimento do impacto de *Direito e relações raciais*, passamos a uma análise mais específica dos trabalhos que citaram o texto. Do ponto de vista temporal, nota-se que, de 1996 (data da primeira citação do trabalho de Dora) a 2013, além de Evandro Piza Duarte, apenas quatro autores citaram o texto de Dora: Seth Racusen (1996 e 2004), Hédio Silva Jr. (2000 e 2002), Renata Ovenhausen Albernaz (2008 e 2013, esse último com Ariston Azevedo) e Ivair Augusto dos Santos (2010). Seth Racusen é doutor pelo Massachusetts Institute of Technology e realizou pesquisa pioneira sobre o tratamento de dados pelas instituições jurídicas brasileiras aos atos de discriminação racial sofridos pela população negra (2002), desdobrando uma agenda apresentada na parte final da dissertação de Dora. Importante brasilianista, Seth também ajudou na recepção de Dora durante o seu período como pesquisadora visitante em Harvard. Essa relação de amizade, proximidade e diálogo intelectual ajuda a entender a influência de Dora sobre os trabalhos de Seth.

Hédio Silva Jr. é doutor em Direito e histórico advogado antirracista. Seus trabalhos que referenciam Dora tratam das ações afirmativas (2000) e da discriminação racial no contexto educacional (2002), estando entre os mais citados entre aqueles que mencionam o texto *Direito e relações raciais*. Renata Albernaz é professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Sua primeira citação de Dora é em sua tese de doutorado (2008), defendida na UFSC, sobre pluralismo jurídico, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e juridicidade estatal. Sua segunda citação de Dora (2013) aparece em artigo sobre a relação do Teatro Experimental do Negro com o Direito. Por fim, Ivair Augusto Alves dos Santos é doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (2009), instituição também da qual foi professor. É importante ator do movimento negro brasileiro. A citação de Dora aparece justamente em sua tese de doutorado a respeito do papel dos direitos humanos no enfrentamento do racismo (2010).

Algumas características são notadas nessa primeira leva de citações, que compreende o período de 1996 a 2013. Primeiro é a existência de uma certa dispersão espacial e temporal das citações. Elas aparentam muito mais ser fruto das relações intelectuais e de militância produzidas pela própria Dora, nos contextos da luta antirracista, do que de algum tipo de esforço de institucionalização mais organizado do campo “Direito e Relações Raciais”. Revela-se, portanto, que o texto de Dora circulou e foi referenciado anteriormente nos espaços de organização negra e antirracista, recebendo um profundo silêncio e negação da academia jurídica. Nota-se também que, entre esses textos, encontramos trabalhos com um impacto considerável em termos de citação, em especial os de Seth Racusen (2004, com 28 citações), Hédio Silva (2000, com 75 citações; e 2002, com 124 citações) e as dissertações e tese de Evandro Piza Duarte (1998, com 218 citações; e 2011, com 43 citações)

A partir de 2016, as citações de *Direito e Relações Raciais* passam a ser mais recorrentes, denotando os esforços coletivos de construção do campo empreendidos no âmbito do Programa de Pós-Graduação (PPGD) da UnB. As citações seguem o seguinte padrão de crescimento no lapso de cinco anos: duas citações em 2016; quatro em 2017; quatro em 2018; quatro em 2019; e oito em 2020, totalizando 22 trabalhos. Desses, 13 trabalhos (59%) têm relação com a Universidade de Brasília. A centralidade da UnB na recepção de Dora aparece também nos trabalhos mais citados do período, como o artigo de Evandro Piza Duarte e Felipe da Silva Freitas (2019) sobre política de drogas e racismo, com 34 citações; e o artigo de Gianmarco Loures Ferreira e Marcos Queiroz (2018) sobre a Teoria Crítica da Raça e suas relações com o Brasil, em especial as obras de Dora (1989) e Eunice Prudente (1980), com 43 citações. Nota-se que esses artigos já fazem parte dos esforços coletivos do Maré em torno da delimitação e visibilização do campo “Direito e Relações Raciais” no Brasil, dando centralidade ao texto de Dora. Isso é refletido na série de artigos, dissertações e teses oriundos do PPGD/UnB que passam a ser publicados a partir desse período.

Ainda nesse período, a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Universidade de Coimbra (UC) aparecem em segundo lugar com trabalhos que referenciam Dora, cada uma delas com dois trabalhos.

A tendência de crescimento segue nos últimos quatro anos, com 10 citações em 2021; 15 em 2022; 10 em 2023; e oito em 2024, totalizando 43 trabalhos. Como o nosso recorte foram somente trabalhos que referenciam o texto *Direito e Relações Raciais* e que já foram citados, isso explica o decréscimo temporário nos anos de 2023 e 2024, tendo em vista o tempo menor para gerar impacto. Nota-se uma maior pluralização espacial dos trabalhos, tendo

em vista que a Universidade de Brasília representa 10 (23%) dos textos localizados nesse período. De qualquer forma, o impacto a partir da UnB pode ser sentido a partir dos trabalhos mais citados no período: um artigo de Rodrigo Portela Gomes (2021) estabelecendo um diálogo entre Teoria Crítica da Raça e *Direito e Relações Raciais* a partir de notas biográficas das construtoras do campo, com 19 citações; e a tese de doutorado de Marcos Queiroz (2022) sobre a formação dos estados latino-americanos, com 18 citações.

No balanço geral de todos os anos, além da UnB, destacam-se a participação da Universidade de Coimbra com cinco trabalhos, três deles com a presença de Luana Xavier Pinto Coelho entre as autoras (2020, 2021 e 2023); a USP, com cinco trabalhos, um de cada autor; a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), com quatro trabalhos, dois com Ana Lia Almeida (2022 e 2024) entre as autoras e dois com Lívia Maria Nascimento Silva (2022 e 2023); e a UFSC, com quatro trabalhos, ressaltando o de Edmo Cidade de Jesus e Clarindo Epaminondas de Sá Neto (2021) e a transcrição de palestra de Dora realizada por Patrick Suhre da Rosa (2024), os quais denotam esforços de institucionalização do campo provocados pelo EIRENÊ – AMÉRICA, coordenado pela professora Karine de Souza Silva.

Essa leitura preliminar do impacto de *Direito e Relações Raciais* sugere duas últimas considerações. A primeira é a visibilidade de trabalhos que buscam construir uma narrativa sobre o próprio campo, os quais, inclusive, aparecem entre os mais citados. Esse aspecto denota um esforço do campo em ressaltar o papel pioneiro do pensamento da professora Dora, enfatizando os aportes teóricos, metodológicos e políticos proporcionados pela dissertação de 1989.

A distribuição regional também pode indicar a atuação de grupos de pesquisa e extensão, bem como a movimentação de acadêmicos e as redes interinstitucionais pelas quais o texto de Dora tem circulado. Além da Universidade de Brasília, nota-se como relevante a participação da Universidade de Coimbra, da USP, da UFPB e da UFSC. No entanto, até o momento, aparentemente só a UnB parece ter gerado um impacto mais sistemático de publicações que tiveram o texto de Dora como referência.

Por fim, ressaltamos três limitações metodológicas da pesquisa. A primeira é relativa à base do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. Ela não necessariamente capta todos os grupos que tratam da temática racial. Isso porque o mapeamento depende da presença explícita do descritor “relações raciais” no nome do grupo, na linha de pesquisa ou nas palavras-chave. No caso do Maré, embora a temática seja central, o grupo não aparece nos levantamentos por não trazer o descritor no título ou descrição oficial. Portanto, o número de grupos identificados deve ser entendido como um

recorte parcial, representando apenas aqueles que estão diretamente indexados pelo termo, mas não necessariamente todo o universo de coletivos acadêmicos que produzem conhecimento na área.

A outra limitação é a relativa ao recorte por meio de trabalhos que geraram citações. A despeito de mensurar o impacto de *Direito e Relações Raciais* a partir de publicações que já têm repercussão no campo acadêmico, esse recorte pode gerar ocultamentos na visualização dos elementos temporal e espacial. Da mesma forma, a utilização do Google Acadêmico não é absolutamente segura nos retornos que a plataforma gera. De pronto, notamos, por exemplo, a ausência de trabalhos produzidos no Direito em Pretuguês – Núcleo de Estudos Constitucionais, coordenado por Thula Pires (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio), e no Programa Direito e Relações Raciais, coordenado por Samuel Vida (UFBA). Ambos os grupos têm sido centrais no resgate da obra da professora Dora, mas basicamente não apareceram nos nossos resultados.

Essa dificuldade de retorno também foi percebida com a ausência de trabalhos importantes na própria trajetória do Maré, como, em um primeiro momento antes da busca ativa, a dissertação e a tese de Evandro Piza Duarte (1998 e 2011). A despeito do retorno de trabalhos citados da primeira leva de dissertações defendidas a partir da atuação do Núcleo (Silva, 2019; Oliveira, 2019), também foram sentidas ausências de trabalhos relevantes dessa geração (Queiroz, 2017; Gomes, 2018; Lopes, 2020). Todos esses textos possuem incidência no campo e trazem *Direito e Relações Raciais* como eixo estruturante das pesquisas desenvolvidas. Esse problema de precisão da plataforma provavelmente impactou na invisibilização de outras produções e estratégias coletivas.

Em trabalhos futuros, esperamos aperfeiçoar essas questões metodológicas e adensar o exame iniciado neste tópico. Assim, a análise cruzada mostra como *Direito e Relações Raciais* circulou, preliminarmente, de forma difusa por meio das redes construídas pela própria Dora em sua trajetória acadêmica, política e profissional. Posteriormente, o Centro-Oeste desponta como polo de circulação da obra graças a redes acadêmicas como o Maré, que expandem o alcance da crítica jurídica racializada mesmo sem serem visibilizadas no diretório oficial. Esse aspecto ressalta o silêncio racista produzido pela academia brasileira nas duas primeiras décadas posteriores à defesa da dissertação por Dora. Também revela os esforços construídos nos últimos anos para a institucionalização e a expansão do campo “Direito e Relações Raciais”, em especial após o incremento da presença negra no ensino superior com as políticas afirmativas. Sem elas, a academia branca continuará negando as contribuições de Dora. Esses esforços não se limitam a registros formais, mas se projetam em redes acadêmicas críticas que dialogam diretamente com sua produção.

CONCLUSÃO

A reflexão desenvolvida neste artigo partiu do problema da invisibilização histórica do racismo no campo jurídico brasileiro e, em especial, do silenciamento inicial da obra de Dora Lúcia de Lima Bertúlio. *Direito e Relações Raciais* (1989/2019) constitui um texto seminal ao introduzir de forma sistemática a agenda das relações raciais no Direito, desafiando a narrativa hegemônica da neutralidade e do universalismo jurídico. Seu impacto, no entanto, foi por muito tempo negligenciado pela academia, circulando de modo restrito em redes intelectuais e de militância negras e antirracistas. Compreender esse percurso foi o objetivo central deste trabalho.

A análise demonstrou que a contribuição de Bertúlio não se limita ao registro histórico de uma pioneira, mas envolve uma profunda reformulação epistemológica. Ao tratar o racismo como conceito central e sistema estruturante, Dora deslocou o eixo da reflexão jurídica, aproximando-o da experiência vivida da população negra, das lutas antirracistas e da crítica à democracia racial. Nesse movimento, revelou como o Direito brasileiro, longe de ser neutro, foi historicamente um dos principais produtores e reprodutores das desigualdades raciais, atuando tanto por meio de normas abertamente discriminatórias quanto por intermédio de mecanismos indiretos de exclusão.

Sua obra também mostrou que o Direito não deve ser compreendido apenas como instrumento de dominação, mas como campo de contradições e disputas sociais. Ao destacar a agência negra na proposição de leis antirracistas, na mobilização judicial e na produção de conhecimento, Dora reposiciona a população negra não como objeto, mas como sujeito ativo da construção jurídica. Essa perspectiva foi decisiva para romper com a visão reducionista do Direito como mera superestrutura ideológica, ampliando as possibilidades de leitura crítica e emancipatória do fenômeno jurídico.

Do ponto de vista empírico, os resultados da pesquisa evidenciam dois momentos distintos na recepção de *Direito e Relações Raciais*. Entre 1996 e 2013, o texto foi citado de maneira esparsa, sobretudo em trabalhos de intelectuais ligados pessoal ou politicamente à trajetória de Dora, como os de Evandro Piza Duarte, Seth Racusen, Hédio Silva Jr., Renata Albernaz e Ivair Augusto dos Santos. Esse período revela o silêncio persistente da academia jurídica tradicional, que relegou a obra a um circuito paralelo de resistência e militância.

A partir de 2016, entretanto, observou-se um crescimento expressivo e sistemático das citações. Esse movimento está diretamente associado à implementação das políticas de ações afirmativas, em especial a Lei de Cotas (2012) e sua extensão à pós-graduação (2016), que ampliaram a presença de estudantes e pesquisadores negros no ensino superior. Essa nova geração

de acadêmicos, em diálogo com núcleos como o Maré/UnB, resgatou a obra da professora Dora como referência fundacional, inserindo-a de forma sistemática na produção de teses, dissertações e artigos. Trabalhos de impacto, como os de Evandro Piza Duarte e Felipe da Silva Freitas (2019), Gianmarco Loures Ferreira e Marcos Queiroz (2018) e Rodrigo Portela Gomes (2021), atestam essa reapropriação coletiva e organizada.

Do ponto de vista geográfico, a análise revelou a centralidade do Centro-Oeste, responsável por 37,3% das produções citantes, em grande parte devido ao protagonismo da UnB e do Maré. Esse dado, contudo, não deve ser interpretado como exclusividade regional, uma vez que, nos últimos anos, instituições como PUC-Rio, UFBA, USP, UFPB, UFSC e Universidade de Coimbra têm desempenhado papel relevante na circulação da obra. Essa pluralização institucional indica que a influência de Dora transcendeu fronteiras nacionais e acadêmicas, consolidando-se em redes interinstitucionais e transnacionais.

Além de reafirmar a relevância da obra da professora Dora, os achados deste estudo chamam atenção para o papel decisivo das políticas públicas na transformação do campo acadêmico. A expansão da presença negra nas universidades não apenas garantiu acesso e permanência, mas também alterou bases epistêmicas e agendas de pesquisa, incorporando temas historicamente marginalizados. Nesse sentido, a trajetória de *Direito e Relações Raciais* confirma que a democratização do ensino superior e a visibilização da produção intelectual negra são processos indissociáveis. Sem a presença negra ampliada, a academia brasileira continuaria a negar ou a minimizar as contribuições de Dora e de tantos outros intelectuais comprometidos com a justiça racial.

É igualmente importante reconhecer as limitações metodológicas desta investigação. A utilização do Google Acadêmico, embora ofereça ampla cobertura, não assegura precisão absoluta nos resultados. Da mesma forma, a base do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq não captura integralmente coletivos que trabalham com relações raciais sem utilizar o descritor explícito. Essa lacuna ficou evidente no caso de núcleos centrais, como o Direito em Pretuguês (PUC-Rio) e o Programa *Direito e Relações Raciais* (UFBA), que não apareceram no mapeamento inicial. Ressalta-se também como limite o foco exclusivo no texto *Direito e relações raciais*, indicando a possibilidade de novas investigações a partir de outros textos de Dora. Essas questões, contudo, não invalidam a análise, mas indicam caminhos para aprofundamentos futuros.

Em conclusão, a trajetória de impacto da obra de Dora Lúcia de Lima Bertúlio espelha a própria luta pela institucionalização de um campo de estudos críticos sobre raça e direito no Brasil. A circulação preliminar e difusa por meio de redes acadêmicas e políticas construídas pela própria Dora,

inicialmente silenciadas pela academia hegemônica, deu lugar a um processo de visibilização e adensamento sistemático, especialmente impulsionado pela emergência de políticas afirmativas no ensino superior e pela ação de núcleos de pesquisa engajados, como o Maré. Esse percurso não apenas valida o papel inovador e fundacional da obra de Bertúlio, mas também ressalta a correlação intrínseca entre o avanço da pesquisa jurídica antirracista e a democratização do acesso à educação superior. Sem a presença negra ampliada nas universidades, a academia brasileira teria continuado a negar as contribuições essenciais de intelectuais como Dora, mantendo o campo jurídico alheio às dinâmicas raciais que estruturam a sociedade. A obra de Dora permanece, portanto, como um farol para a compreensão crítica da relação entre Estado, Direito e sociedade no Brasil, confirmando sua relevância inestimável para as lutas por igualdade e justiça racial.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen. *A delimitação de formas de juridicidade no pluralismo jurídico: a construção de um modelo para a análise dos conflitos entre o direito afirmado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a juridicidade estatal no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, 2008.

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen; AZEVEDO, Ariston. Os marginais do direito estatal: a luta multidimensional do Teatro Experimental do Negro (TEN) pelo “direito a ter direitos”, nos anos de 1944 a 1968. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 33-62, 2013.

ALMEIDA, Ana Lia. Despejadas: um debate sobre Sujeito de Direito a partir do caso da ocupação Mulheres Guerreiras em João Pessoa. *Revista Direito e Práxis*, v. 15, n. 4, 2024.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

_____. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; ROSA, Patrick Suhre da. Trajetórias acadêmicas: amefricanização da universidade e os desafios de pessoas negras no acesso e na permanência estudantil. *Revista Avant*, v. 7, n. 2, p. 12-35, 2024.

CARNEIRO, Sueli. *Dispositivo de racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

COELHO, Luana Xavier Pinto. Law and race in Latin America: Brazil and Peru in an echo of two stories. *Interface: a journal for and about social movements*, v. 13, n. 2, p. 51-75, 2021.

_____. Racismo antinegro y derecho en el Perú: análisis del caso Algendones. *Derecho PUCP*, n. 90, p. 9-40, 2023.

COELHO, Luana Xavier Pinto; CUNHA, Isabella Madruga da. Direito à cidade contra o desenvolvimento. *Revista Direito e Práxis*, v. 11, n. 01, p. 535-561, 2020.

DUARTE, Evandro Piza. Duarte, Evandro Piza. *Criminologia e racismo: introdução ao processo de recepção das teorias criminológicas no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.

_____. *Do medo da diferença à liberdade com igualdade: as ações afirmativas para negros no ensino superior e os procedimentos de identificação de seus benefícios*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011

_____. Prefácio: Direito e Relações Raciais, por uma nova educação jurídica: um manifesto apenas não será suficiente! In: SANTOS, Milene Cristina. *Descolonizar e enegrecer o ensino jurídico: epistemologias e pedagogias feministas negras e decoloniais*. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

DUARTE, Evandro Piza; FREITAS, Felipe da Silva. Corpos Negros sob a Perseguição do Estado: Política de Drogas, Racismo e Direitos Humanos no Brasil. *Direito Público*, v. 16, n. 89, 2019.

DUARTE, Evandro Piza; QUEIROZ, Marcos; COSTA, Pedro Henrique Argolo. Hipótese Colonial, um diálogo com Michel Foucault: a Modernidade e o Atlântico Negro no centro do debate sobre Racismo e Sistema Penal. *Universitas Jus*, v. 27, p. 1-31, 2016.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Trad. Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. A trajetória da Teoria Crítica da Raça: história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil. *Teoria Jurídica Contemporânea*, v. 3, n. 1, p. 201-229, 2018.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & Senzala*: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 52. ed. São Paulo: Global, 2013.

GOMES, Rodrigo Portela. Cultura jurídica e diáspora negra: diálogos entre Direito e Relações Raciais e a Teoria Crítica da Raça. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 2, p. 1203-1241, 2021.

_____. *Quilombos, constitucionalismo e racismo*: famílias negras na luta pela propriedade em Barro Vermelho e Contente no Piauí. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos (orgs.) *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Editora Marcozero, 1982.

JESUS, Edmo Cidade de; SÁ NETO, Clarindo Epaminondas de. Entre colonialismo jurídico e epistemicídio: o uso estratégico do direito como instrumento de governança racial. *VI Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra*, SIMPÓSIO TEMÁTICO 86, v. 6 n. 1, 2021.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2020.

LOPES, Juliana Araújo. *Constitucionalismo brasileiro em pretuguês*: trabalhadoras domésticas e lutas por direitos. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

MELO, Leonardo Dourado *et al.* Desburocratizando o juridiquês: encruzilhadas da educação jurídica popular no enfrentamento ao racismo. *InSURgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais*, v. 8, n. 2, p. 223-248, 2022.

MOREIRA, Adilson José. Direito das relações raciais: uma leitura das formas de governança racial na história constitucional brasileira. *REI-Revista de Estudos Institucionais*, v. 10, n. 4, p. 1115-1141, 2024a.

_____. *Mulheres, raça e direito*: feminismo negro como política constitucional transformadora. Belo Horizonte: Conhecimento, 2024b.

MOURA, Clóvis. Brasil, *As raízes do Protesto Negro*. São Paulo, Global, 1983.

_____. *Rebeliões da Senzala*. 4. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

NASCIMENTO, Guilherme Martins; DUARTE, Evandro Piza; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. O silêncio dos juristas: a imunidade tributária sobre

templo de qualquer culto e as religiões de matriz africana à luz da Constituição de 1988. *Revista Quaestio Iuris*, v. 10, n. 2, p. 1162-1180, 2017.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 19, n. 1, p. 287-308, nov. 2006.

OLIVEIRA, Eduardo de Oliveira e. *Contraideologia da mestiçagem*. São Paulo: Zahar, 2025.

OLIVEIRA, Emília Joana Viana de. *Racismo, sexismo e territorialidade quilombola: a práxis das mulheres quilombolas de Rio dos Macacos – BA na disputa pelo direito à água*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

PACHUKANIS, Evgeni. *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo*. Trad. Soveral Martins. Coimbra: Centelha, 1977.

PIRES, Thula. Racializando o debate sobre direitos humanos. *SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos*, p. 65-75, 2018.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; GILL, Andréa Browning. Contribuições metodológicas do direito em pretuguês para pesquisas feministas no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES*, v. 13, n. 2, 2025.

POULANTZAS, Nicos. *Estado, Poder, Socialismo*. Trad. Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

QUEIROZ, Marcos. *Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro: a experiência constitucional de 1823 diante da Revolução Haitiana*. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

_____. *O Haiti é aqui: ensaio sobre formação social e cultura jurídica latino-americana (Brasil, Colômbia e Haiti, século XIX)*. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

RACUSEN, Seth. Reclamando Cidadania No Mercado de Trabalho em São Paulo. Kabengele Munanga (Org.). *Estratégias e Políticas de Combate à Discriminação Racial*. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996, p. 195-209.

_____. The ideology of the Brazilian nation and the Brazilian legal theory of racial discrimination. *Social Identities*, v. 10, n. 6, p. 775-809, 2004.

RAMOS, Guerreiro. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

RATTS, Alex. Corpos Negros Educados: notas acerca do movimento negro de base acadêmica. *Nguzi – Revista do Núcleo de Estudos Afro-Asiáticos da UEL*, ano 1. n. 1, p. 28-39, março/julho de 2011.

SÁ, Gabriela Barretto de; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Reescrita como escrevivência: re (ori) entações para a perspectiva feminista do direito no Brasil. *Revista Direito e Práxis*, v. 14, n. 4, p. 2743-2769, 2023.

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. *Direitos humanos e as práticas de racismo: o que faremos com os brancos racistas?* Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SHATZ, Adam. *A clínica rebelde: uma biografia de Franz Fanon*. Trad. de Érika Nogueira Vieira. São Paulo: Todavia, 2024.

SILVA JR., Hédio. *Discriminação racial nas escolas: entre a lei e as práticas sociais*. Brasília: UNESCO, 2002.

_____. Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: a lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro. In: GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo; HUNTLEY, Lynn (orgs.). *Tirando a máscara: ensaio sobre racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 359-388.

SILVA, Fernanda Lima da. *Dançar em praça de guerra: precariedade e liberdade na cidade negra (Recife, 1870-1888)*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, Livia Maria Nascimento. A Ordem Jurídico-Política do Direito à Igualdade Racial no Brasil Após a Promulgação da Constituição de 1988: Perspectivas e Desafios. *RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar*, v. 4, n. 5, p. e453217-e453217, 2023.

SILVA, Livia Maria Nascimento; NUNES, Cicera. O retrato do ônus da maternidade negra nas obras de Carolina Maria de Jesus e a denúncia das violações de direitos. *ANAMORPHOSIS-Revista Internacional de Direito e Literatura*, v. 8, n. 2, p. e910-e910, 2022.

ROTAS DE FUGA: OS CAMINHOS ABERTOS POR DORA BERTÚLIO À PESQUISA E AO ENSINO JURÍDICOS

*ESCAPE ROUTES: THE PATHS OPENED BY DORA
BERTÚLIO FOR LEGAL RESEARCH AND EDUCATION*

*Fernanda Lima da Silva¹
Thula Rafaela de Oliveira Pires²*

-
- 1 Doutora e mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora da graduação e pós-graduação do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).
 - 2 Doutora, mestra e bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora da graduação e pós-graduação do Departamento de Direito da PUC-Rio.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A trajetória política e intelectual de Dora Bertúlio. 2. Rotas de fuga aos desafios da pesquisa e do ensino jurídico contemporâneos. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Neste texto, retornamos à trajetória e às palavras de Dora Bertúlio e tecemos algumas considerações acerca daquilo que entendemos como as rotas de fuga para a pesquisa e o ensino jurídicos por ela traçados. Lemos sua produção política e intelectual como relacionadas, em um projeto de produção de conhecimento como e para o combate ao racismo e a produção de justiça. Procuramos, ainda, situar a autora em um quadro histórico mais amplo que conta as estratégias de organização e lutas do movimento negro brasileiro e dos movimentos de mulheres negras no Brasil. É a partir dessas chaves que procuramos analisar sua principal obra, *Direito e Relações Raciais*, apontando alguns de seus aspectos teórico-metodológicos mais relevantes e procurando pensar de que maneiras revelam possíveis trilhas a serem percorridas por acadêmicos(as) e ativistas interessados(as) na continuidade do projeto elaborado por sua geração e comprometidos(as) com o enfrentamento dos desafios do tempo em que atuam.

PALAVRAS-CHAVE: Dora Bertúlio. Direito e relações raciais. Ensino jurídico. Movimento negro. Mulheres negras.

ABSTRACT: In this text, we return to the trajectory and words of Dora Bertúlio and offer some reflections on what we understand as the escape routes she charted for legal research and education. We read her political and intellectual production as deeply intertwined within a broader project of knowledge production aimed at confronting racism and fostering justice. Furthermore, we situate her work within the broader historical context of organizational strategies and struggles of the Brazilian Black movement and Black women's movements. It is through these lenses that we analyze her main work, *Direito e Relações Raciais* (Law and Racial Relations), highlighting some of its most relevant theoretical and methodological aspects, and reflecting on the ways in which it reveals possible paths for scholars and activists committed to continuing the project envisioned by her generation and to addressing the challenges of their own time.

KEYWORDS: Dora Bertúlio. Law and racial relations. Legal education. Black movement. Black women.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre ensino jurídico dos fins da década de 1980 e 1990 tem ganhado novo fôlego nos últimos anos no Brasil. Para além dos diagnósticos do “encastelamento” das faculdades de Direito, o debate agora se reorganiza em torno do papel desempenhado pelo racismo no desenho daquilo que se concebe como direito e como estrutura acadêmica no país. Em grande medida, essa reorganização é fruto das mudanças trazidas pela implementação de ações afirmativas para ingresso de estudantes e docentes negros(as) e indígenas. Demandas por condições de permanência e por reestruturação curricular – com acréscimos tanto de disciplinas como “Direito e relações raciais” quanto de autoras e autores negros nas ementas – por exemplo, têm alterado o sentido em que a discussão sobre ensino jurídico fora feita até aqui.

Neste texto, propomos retornar à trajetória e às palavras de Dora Lúcia de Lima Bertúlio, uma das principais articuladoras da implementação das ações afirmativas e uma das responsáveis pela instituição do campo do Direito e Relações Raciais. Cremos que, seguindo as rotas de fuga por ela abertas a um direito que, enquanto decisão e conhecimento, tem se organizado a partir de estruturas racistas, nelas encontraremos ferramentas teórico-metodológicas para lidar com os desafios colocados ao tempo presente.

1. A TRAJETÓRIA POLÍTICA E INTELECTUAL DE DORA BERTÚLIO

Nascida no município de Itajaí, em Santa Catarina, Dora Bertúlio conheceu desde cedo a vida sob segregação racial. Conforme relata, os espaços públicos da cidade eram divididos entre aqueles ocupados por brancos e por negros (De Jesus, 2024, p. 4). Seus pais eram trabalhadores fortemente politizados, sobretudo por conta da liderança sindical e militância comunista de seu pai, então empreiteiro de obras. Para a família, o estudo devia ser objetivo principal dos(as) filhos(as) na busca por melhores condições de vida. Dora decidiu, então, que cursaria Direito.

O ingresso no curso se daria alguns anos depois da conclusão de seus estudos básicos, quando a família já estava instalada em Curitiba por conta das perseguições políticas sofridas por seu pai e das limitações que o próprio racismo impunha à vida em Itajaí. Na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), a jovem se envolveu com a militância estudantil e passou a integrar o Centro Acadêmico. Mais tarde, já graduada, casada e vivendo em Cuiabá, a militância seguiria acompanhando sua vida, agora prestando assessoria jurídica à Pastoral da Terra em litígios agrários. Paralelamente, com sua aproximação aos professores da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), participou da criação da Associação de Mulheres

e Mulheres Negras e começou a se debruçar sobre a legislação escravista brasileira, até então lida pelos juristas como antirracista, como modo de elaborar projeto de pesquisa para o ingresso no mestrado.

A primeira tentativa de ingresso no mestrado, por incentivo da professora Eunice Prudente,³ outra precursora do campo Direito e Relações Raciais, foi no programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), onde seria reprovada no teste de inglês. Retornando ao Sul, tenta ingressar dessa vez no programa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), então conhecido por seu perfil crítico, mas é novamente reprovada, dessa vez pelo fato de a banca considerar seu projeto deslocado num programa de Direito, já que o senso comum, inclusive entre juristas críticos, era de que o racismo não se colocava como variável independente de produção e reprodução de fenômenos e categorias jurídicas. A aprovação viria na UFPR, instituição da qual era egressa, mas, afinal, se repetiria, pouco tempo depois, na UFSC, para onde se transferiu.

Durante os anos de mestrado, Dora manteria sua atuação junto ao movimento negro. A fundação do Núcleo de Estudos Negros (NEN), existente até hoje, seria um dos frutos de tais atividades. No momento de sua defesa, sua condição de intelectual e militante e o intenso diálogo em que se engajara com sujeitos dentro e fora da universidade seriam traduzidos em um público expressivo e composto por uma maioria de pessoas negras.

Todo esse processo formativo e de engajamento político se passou entre meados da década de 1970 e a década de 1980. Situar o momento histórico nos ajuda a inserir a trajetória e os esforços políticos e intelectuais de Dora em um enquadramento maior que conta dos caminhos trilhados pelo movimento negro e pelo movimento de mulheres negras no Brasil. O regime militar, então em curso, se apoiava amplamente no mito da democracia racial como fundador da nação e mantenedor de sua identidade e coesão, tanto do ponto de vista social quanto cultural e político. Tais movimentos, no entanto, havia já algumas décadas, disputavam a ideia de que o Brasil seria este propalado “paraíso” das raças e denunciavam as múltiplas expressões da exclusão e subalternização da população negra no país (Pires, 2015). Como aponta Thula Pires (2018, p. 69), demandas pela criminalização do racismo, desde pelo menos o processo constituinte de 1945-1946, pretendiam reposicionar o racismo como um problema de ordem pública que dizia respeito aos processos de estruturação de nação e estado. Não se tratava,

3 A professora defendera sua dissertação de mestrado, *Preconceito Racial e Igualdade Jurídica*, na Universidade de São Paulo, em 1980. Embora apresente importantes convergências com o trabalho de Dora, que sempre a apontou como sua precursora (prefácio), a pesquisa recebeu forte influência da escola paulista de sociologia, de cujas teses Dora apresenta importantes divergências.

portanto, apenas de uma questão intersubjetiva a ser escanteada para os espaços privados.

A construção desse combate se fazia em frentes múltiplas, que uniam esforços de intelectuais e militantes de diferentes origens sociais e com níveis de educação formal também bastante distintos entre si. Exemplo disso é a fundação do Teatro Experimental do Negro (TEN) em meados dos anos 1940. Entre seus objetivos estaria o de recuperar o protagonismo negro e valorizar formas de expressão cultural entranhadas nos saberes e nas vivências da população negra brasileira. Em sua organização, estiveram envolvidos intelectuais como Abdias do Nascimento e Guerreiro Ramos, cujas ideias entravam em diálogo com aquelas apresentadas por um corpo de atores e atrizes formado por empregadas domésticas, operários, moradores de favela, pequenos funcionários públicos etc.

Décadas mais tarde, iniciativas como esta se desdobraram, por exemplo, nos projetos de intelectuais como Eduardo de Oliveira e Oliveira e Beatriz Nascimento. Dentro das universidades, eles buscavam criar espaços para debater as relações raciais no Brasil, dentro dos quais a lógica do negro-tema ou do problema do negro,⁴ nos termos de Guerreiro Ramos (1995), fosse rompida, possibilitando também a discussão sobre uma estrutura social que repercutiria não apenas no negro, mas também no branco. Exemplo disso é a trajetória de Eduardo de Oliveira e Oliveira: em seus esforços de investigação sobre os impactos da ideologia da mestiçagem no país e sobre os modos como a população negra a disputou e a ela reagiu, ele dialogava com seus pares na academia, mas também com distintas gerações do movimento negro, como militantes oriundos da Frente Negra Brasileira, por exemplo, com as gerações que emergiam ali nos anos 1970 (Oliveira, 2024). Entre associações culturais, organizações políticas tradicionais e espaços universitários, seu projeto de construção de conhecimento e disputa do mito da democracia racial se fazia em diálogo com sujeitos negros das mais diversas origens.

Outra marca importante daqueles anos era a chegada de muitos intelectuais negros(as), cujas histórias familiares muitas vezes eram próximas à de Dora, às universidades, até então hegemonicamente ocupadas por brancos oriundos das classes médias e altas. Essa geração tematiza as tensões e os desconfortos resultantes desse processo, e a estrutura elitista e branca da academia brasileira e do conhecimento ali produzido, se torna ponto central do debate. São ilustrativas, nesse sentido, as posturas e as falas de Eduardo de Oliveira e Oliveira e Beatriz Nascimento na Quinzena do Negro da USP, realizada em 1977 e registrada nos documentários *O negro da senzala*

4 Referimo-nos a ideias acerca de um conjunto de peculiaridades do negro que o tornariam criador ou criatura de problemas sociais, como, de distintas formas, apresentado por Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, dentre outros.

ao soul (Priolli, 1977) e *Orí* (Nascimento, 2006b). O que estava em pauta ali era uma produção de conhecimento acadêmico “não tanto sobre quanto para o negro”, nos termos de Eduardo (2024), ou, como colocava Beatriz, a possibilidade de o negro falar por si mesmo sobre sua história (2006). Tal projeto não se conformava a mimetizar certa postura acadêmica, mas virá-la de ponta-cabeça. Eduardo de Oliveira sintetiza essa aspiração ao dizer que gostaria de ser reconhecido como intelectual e acadêmico, o que não significava aceitar se aburguesar.

Situar a trajetória e os esforços políticos e intelectuais de Dora Bertúlio nesse enquadramento maior é importante por, pelo menos, três razões. A primeira razão é a própria historicização do percurso da autora, que nos ajuda a entender o contexto em que estava inserida e as estruturas que precisou enfrentar, bem como as ferramentas que se produziam coletivamente para esse enfrentamento. A segunda é debater a ideia, bastante difundida, de que, diferente de outras áreas das humanidades, discussões sobre relações raciais teriam passado ao largo das faculdades de Direito. Na primeira e na segunda hipóteses, contextualizamos a trajetória político-acadêmica de Dora Bertúlio como uma “mulher do seu tempo”. O que costuma ser feito com muitos intelectuais para eximi-los de suas responsabilidades e acumpliciamentos com violências aqui assume o sentido que nos parece que tal expressão deve ter, de que as contribuições acadêmicas produzidas se articulem com as posturas políticas assumidas e com os projetos que cada pessoa, em seu tempo, resolve se envolver.

Não pretendemos aqui afirmar que havia nos cursos jurídicos um ambiente permeável e livre de desafios – a trajetória de Dora nos informa o contrário – mas tampouco esse era o ambiente disponível nos cursos de História, Sociologia ou Antropologia, por exemplo – como a trajetória de outros intelectuais também nos informa. Ainda que historicamente o conhecimento jurídico tenha se constituído como algo hermético e pouco permeável a provocações externas, vindas de outras disciplinas, nenhuma faculdade de Direito jamais se manteve em suspenso na história. Mesmo minoritária, pessoas negras marcaram presença nos cursos jurídicos desde sua fundação, disputando o conhecimento ali produzido, como atestam figuras como Luiz Gama e Ferreira de Menezes.

Com isso, chegamos à nossa terceira razão: a demonstração de que havia uma cultura de circulação de ideias e práticas entre acadêmicos e militantes negros, o que possibilitava que o debate se capilarizasse e se ampliasse. Trata-se, portanto, menos de reivindicar protagonismos individuais ou relativamente isolados e mais de pôr em evidência as condições em que os debates sobre relações raciais se constroem no país. Trata-se, ainda, de apontar que, de diferentes formas e com diferentes condições, as mais diversas áreas do conhecimento participaram dessa disputa.

Em seu contexto específico, transitando entre a região Sul e o estado do Mato Grosso, regiões nas quais a presença negra é particularmente invisibilizada ainda hoje, Dora participava dos mesmos esforços de militância e disputa dentro e fora da universidade. Os temas com os quais se envolveu ao longo daqueles anos, como a discussão sobre estrutura agrária do país, demonstram que havia uma preocupação sobre como o racismo produziu uma estrutura social para além das dinâmicas interpessoais de discriminação. A inter e transdisciplinaridade, marcantes desse momento, caracterizadas também pela confluência de acadêmicos(as) negros(as) de distintos campos, podem ser compreendidas também sob esta chave: pensar as relações raciais fora dos enquadramentos disciplinares vigentes até então requeria um esforço coletivo em múltiplas frentes de análise e com a utilização de uma diversidade de ferramentas teórico-metodológicas. Os diálogos produzidos por Dora e seus(suas) contemporâneos(as) entre intelectuais e militantes, seus esforços de engajamento em coletivos e grupos de estudo e pesquisa, nesse sentido, integram um projeto mais amplo de produção de conhecimento para a intervenção e transformação social.

Já na década de 1990, concluído o mestrado, Dora ingressa no doutorado também na UFSC, mas com um período de sanduíche na Faculdade de Direito de Harvard, onde foi orientada por Mangabeira Unger. Ao longo de sua estadia nos Estados Unidos, Dora entra em contato com os Critical Legal Studies e a Teoria Crítica da Raça (TCR), ambos em franca efervescência. Foi assim que entrou em contato com nomes como Derrick Bell, Cornel West e Kimberlé Crenshaw (com quem, anos mais tarde, dividiria espaço na Conferência de Durban) e estabeleceu um diálogo com a TCR. Diálogo esse que, décadas mais tarde, será continuado, sob sua influência direta ou não, por outras acadêmicas e juristas brasileiras, como Ísis Conceição.⁵

De volta ao Brasil,⁶ Dora assume o cargo de Procuradora-Chefe na Procuradoria da UFPR. É no diálogo entre militância, academia e carreira na advocacia pública que será construída sua luta pela implementação da política de cotas raciais para o ingresso de estudantes no ensino superior federal. Junto a outros intelectuais e juristas, todos integrantes de um grupo formado pela Fundação Palmares no bojo da campanha “O negro na universidade”, ela passa a percorrer as universidades brasileiras na busca por qualificar o diálogo sobre a implementação das cotas. Alguns anos depois, em 2001, ela

5 Desde o mestrado concluído na Universidade de São Paulo (USP), Ísis Conceição mantém interlocução com a TCR, a partir especificamente de sua então coorientadora (mais tarde orientadora de doutorado), Kimberlé Crenshaw.

6 Infelizmente, no retorno ao Brasil para concluir e defender a tese, Dora perderia todo o material coletado e analisado ao longo daquele tempo junto com sua bagagem, que, após despachada, não seria recuperada. Esse episódio traumático levou à interrupção e não conclusão do doutorado.

seria uma das representantes do Brasil na III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban, na África do Sul, pela ONU. A conferência seria um marco na discussão sobre racismo em todo o mundo e também na busca pela implementação de políticas de reparação e promoção de justiça (junto, entre outras, com Sueli Carneiro, Luiza Bairros, Edna Roland, Jurema Werneck, Lúcia Xavier e Wania Sant'Anna), dentre as quais estavam, por exemplo, as ações afirmativas (Bairros, 2002; Carneiro, 2002).

A dissertação de mestrado defendida junto ao programa de Direito da UFSC seria publicada como livro apenas em 2019. Embora o livro amplie a circulação da pesquisa e sedimente seu caráter fundacional para o Direito e Relações Raciais, quisemos evidenciar aqui que a atuação de Dora nos trinta anos que separam a defesa da dissertação da publicação do livro cria e recria as condições de consolidação do campo. O apontamento de como o Direito tem servido à reinvenção e perpetuação do racismo na sociedade brasileira é feito cotidianamente na pertença ao mundo e em sua implicação radical com ele, como a biografia da autora tão nitidamente nos mostra. A luta, por exemplo, pela implementação das ações afirmativas nas universidades põe em questão como o discurso construído em torno do princípio da igualdade – discurso instituidor e legitimador do Direito – tem servido ao autoritarismo e à reprodução da violência racial, essa uma das questões transversais nas análises da autora na pesquisa de mestrado, conforme discutiremos na próxima seção.

Mais do que uma especialidade a ser absorvida pela lógica do eruditismo acadêmico, o campo do Direito e Relações Raciais deve ser compreendido como espaço de luta política em prol da vida da população negra. É esse significado maior que lemos nas palavras e na trajetória de Dora Bertúlio e é esse o desafio ao qual estudantes e professores(as) negros(as) são convocados(as) hoje, mais de trinta anos depois da conclusão de seu mestrado e mais de vinte anos depois da implementação das cotas raciais nas universidades públicas brasileiras.

No próximo tópico, voltamo-nos mais detidamente à produção acadêmica da autora, enfocando sua obra *Direito e Relações Raciais*. Interessa-nos aqui reler a obra a partir dos desafios colocados à discussão do ensino jurídico hoje e das condições em que está posta a disputa pela universidade no Brasil e pela presença de professores(as) e estudantes negros(as). Buscamos, nas trilhas de fuga abertas por Dora Bertúlio, possibilidades de repensar os sentidos em que historicamente foi feito o debate sobre ensino e pesquisa jurídica, para que novas respostas também possam ser dadas a esta questão.

2. ROTAS DE FUGA AOS DESAFIOS DA PESQUISA E DO ENSINO JURÍDICO CONTEMPORÂNEOS

Vinte anos após a implementação das diferentes políticas de ações afirmativas no Brasil, as mudanças nas universidades são evidentes. Se, anteriormente à sua entrada em vigor, a universidade pública brasileira era sobretudo branca e ocupada por pessoas oriundas das classes médias e das elites, com a disseminação das cotas por todo o país, o cenário se altera. De acordo com os dados do Censo da Educação Superior (Censup), no ano de 2023, entre as matrículas realizadas em cursos de graduação nas universidades públicas, 50,9% foram realizadas por estudantes pretos, pardos e indígenas (o levantamento não faz a desagregação entre estudantes negros – pretos e pardos – e estudantes indígenas).

Já no que diz respeito ao perfil docente nos cursos de graduação das universidades públicas para o mesmo ano, 29% eram pretos, pardos e indígenas, contra 69,3% de docentes brancos. Dez anos antes, em 2013, apenas 14,5% dos docentes eram pretos, pardos e indígenas, contra 48,1% de docentes brancos. Os casos para os quais não há informação, no entanto, são significativos: perfazem um total de 36,3%. Os resultados ainda bastante tímidos na transformação do perfil docente, em comparação àqueles obtidos para o perfil discente na graduação, em grande medida são explicados pelo ainda pouco amadurecimento das ações afirmativas para ingresso no magistério superior e por uma série de dificuldades para sua implementação.⁷

Ao lado de uma maior presença de estudantes nos cursos de graduação e pós-graduação,⁸ inclusive em cursos historicamente reservados às elites, como o próprio Direito, beneficiários das políticas de cotas começam a se formar e a tentar o ingresso nas universidades. Desenha-se hoje, como mencionamos brevemente, um cenário de desafios compartilhados entre estudantes e professores(as) negros(as) na continuidade da disputa pela universidade.

Além das dificuldades relativas à efetividade das cotas raciais, notadamente nos concursos para o magistério superior (Mello; Resende, 2019; Venturini, 2022), e à permanência dos estudantes, a transformação das

7 Para a melhor compreensão do tema, recomendamos aos leitores o livro *Ação afirmativa: conceito, história e debates* (Júnior *et al.*, 2018) e o artigo de Verônica Daflon, João Feres e Luiz Augusto Campos (Daflon; Feres Júnior; Campos, 2013). No âmbito das faculdades de Direito, o sociólogo Yuri Brito (2019; 2024) se dedicou a compreender o impacto das ações afirmativas nas trajetórias e práticas docentes em três grandes cursos do país.

8 Alguns estudos e levantamentos têm sugerido que o avanço das ações afirmativas no âmbito da pós-graduação ainda se faz de forma vacilante e desigual, considerando fatores como perfil dos cursos, mecanismos de avaliação e autoavaliação, por exemplo; nesses termos, ver o texto de Venturini (2021) e a matéria do Ipea (Andrade, 2025).

estruturas curriculares e das próprias lógicas disciplinares tem se colocado como demanda importante. Em certo sentido, a questão pode ser resumida na recusa de movimentos e estudantes negros(as) a aceitar que o ingresso na universidade é o limite que se pode colocar às demandas da população negra. A luta por ações afirmativas historicamente foi entendida pelo movimento como uma luta por transformações radicais no que se concebe como universidade, como conhecimento legítimo, sobre as lógicas de financiamento e avaliação das produções consideradas relevantes em cada campo, sobre o repertório que pode ensejar um modelo pluriversal de reflexão que não dissocia teoria e prática, que reconhece distintos saberes, que refloresta o pensamento e intervém na realidade.

No caso do campo jurídico, militantes negros(as) há décadas têm debatido como o Direito tem servido à manutenção de estruturas racistas. Para professores, pesquisadores e estudantes da área, fica a difícil posição de disputar e instrumentalizar o conhecimento e o ferramental que ela apresenta. Onde encontrar ferramentas teórico-metodológicas para fazê-lo? Sugerimos, então, retomar as trilhas de fuga abertas por Dora Bertúlio em seu *Direito e Relações Raciais*. Antes, no entanto, valem algumas observações.

Quando aludimos aqui a trilhas de fuga, valemo-nos da expressão que tem sido mobilizada por Larissa Couto⁹ e Marcos Queiroz para pensar os caminhos abertos por Dora Bertúlio para a pesquisa no Direito. Como coloca o autor, em um cenário hegemonicamente marcado por um tipo de compreensão do direito que não apenas exclui de consideração a agência negra e os impactos produzidos pela escravidão na cultura jurídica nacional, mas ainda busca ocultar o papel do Direito na produção e reprodução do racismo. O texto de Dora nos oferta a picada quilombola aberta na mata para a fuga do cativo e produção de um espaço de liberdade. Trata-se simultaneamente da tentativa de escape à prisão colonial – caracterizada por certa estrutura jurídica – e de viragem ao avesso das lógicas próprias do campo jurídico, de modo não só a demonstrar seus engodos, como também a possibilitar seu uso estratégico em favor dos direitos da população negra.

A produção de Dora pode ser, então, caracterizada como parte de um esforço quilombola e quilombista, nos termos de Beatriz Nascimento (2006a), Clóvis Moura (2020) e Abdias do Nascimento (2024). Para os autores, o quilombo deve ser pensado não como uma experiência histórica aprisionada em um tempo passado, mas como uma verdadeira tradição de pensamento e ação política negra, não apenas brasileira como amefricana, se adotarmos aqui a concepção de Lélia Gonzalez (1988). Os quilombos disputam as gramáticas da liberdade inventando territórios nos quais, a partir de práticas políticas e

⁹ Em sua tese de doutorado, Larissa de Paula Couto (2023) articula Conceição Evaristo, Dora Bertúlio e Eunice Prudente para pensar os caminhos teórico-metodológicos propostos no campo do Direito e Relações Raciais.

culturais diaspóricas, formas de organização social e política baseadas em noções de igualdade e humanismo radicais são implementadas. Cientes de que não há escape enquanto imunização do colonialismo, apenas a disputa paradoxal da liberdade em contextos já marcados por extrema violência e desumanização racista (Silva, 2024), as táticas quilombolas e quilombistas de resistência implicam, tantas vezes, a torção ou viragem de ponta-cabeça dos instrumentos senhoriais em proveito próprio.

Nesse sentido, entendemos a produção de Dora Bertúlio enquanto rotas de fuga. É que ela nos fornece justamente as ferramentas teórico-metodológicas para o difícil trabalho de apontar o papel do Direito na produção do racismo ao mesmo tempo em que são disputadas as gramáticas e instrumentos jurídicos em favor da garantia de direitos e liberdade. A autora nos sugere que não basta assumir uma postura denunciante do caráter instrumental do Direito à produção e perpetuação das desigualdades: é preciso ser capaz de fazer algo com uma tal ferramenta.

Ainda, como mencionamos na seção anterior, as trilhas por ela abertas falam dos esforços de várias gerações de intelectuais e militantes negros(as). A historicidade de seu trabalho pode e deve ser dimensionada inclusive a partir dos conceitos por ela mobilizados. Ao intitular sua dissertação como *Direito e Relações Raciais*, a autora se soma a um esforço de se contrapor tanto à tematização do negro como ente social patológico, quanto à redução da discussão a um problema de “discriminação” ou “preconceito” e, portanto, redutível às relações interpessoais. As relações raciais são algo central para a estruturação da cultura jurídica nacional e é somente nesses termos que a autora aceita posicionar a questão.

Voltemo-nos, então, ao texto da autora, para analisar suas contribuições e as formas como elas são ali construídas. Logo na introdução de seu texto, Dora nos adverte do fato de que sua pesquisa assumirá contornos até então incomuns para as pesquisas no Direito. Mais do que ficar centrada na dogmática, assumindo sua forma, seus regimes de verdade e a postura diante do mundo que engendra, a autora parte para um diálogo com áreas como História, Antropologia e Sociologia. A interdisciplinaridade é assumida no texto como uma estratégia importante tanto para lançar mão de recursos teórico-metodológicos um pouco mais desvencilhados de mitos racistas (Gomes, 2021b) quanto para colocar em questão o caráter “sagrado” do Direito e sua capacidade de criar noções de justiça que naturalizam o fato da violência e do racismo.

É nesse último sentido, aliás, que a autora compreende a legitimação do Direito e de suas intervenções sociais pelos subalternos, pelos “discriminados”, quando também eles formulam demandas por defesa da ordem:

Esta transferência de valores, no sistema jurídico, vai ao cúmulo de permitir ao discriminado a aprovação e requisição do mesmo sistema jurídico para “protegê-lo” dele mesmo. Legitima nele a “verdade” e a “necessidade” do combate à violência, quando é ele, preferencialmente, por questões de estrutura econômica, discriminação racial, exploração do trabalhador, etc. que será combatido (Bertúlio, 2019, p. 8).

A observação da autora é importante porque representa uma ruptura com o discurso então vigente nas Ciências Sociais sobre incapacidade e alienação do povo brasileiro. Tais análises são nossas velhas conhecidas e podemos vê-las reencenadas de tempos em tempos.¹⁰ Nelas, a pouca maturidade política do povo, ignorante e deseducado, conduz à aceitação passiva dos valores dos dominantes. Para os defensores dessa perspectiva, curiosamente, isso deixa assentada a necessidade popular de se ver sob “condução” e “controle”, seja por líderes carismáticos paternais, em formas autoritárias facilmente reconhecíveis, seja por um fechamento e intransparência institucionais que, ao fim e ao cabo, impedem o desenvolvimento de formas robustas de cidadania e participação popular na condução dos assuntos do Estado e da sociedade.

Dora, no entanto, rasura a facilidade dessa análise e de seu reforço ao binarismo Eu/Outro ao afirmar que “[a] apreensão dogmática do Direito (...) impede o questionamento das situações que culminam com fatos tipificados pelo Direito” (Bertúlio, 2019, p. 9). Não é apenas o “outro” que, em sua ignorância e má consciência, é incapaz de perceber as artimanhas ou aquilo a que Bourdieu chamará dos efeitos do pensamento mágico do Direito (2021). O jurista está igualmente enredado no jogo que a autora lê como de dissimulações. Tanto é assim que os avaliadores de seu projeto na primeira banca de seleção de mestrado que enfrenta lhe dizem que um projeto sobre racismo deveria ser apresentado nos programas de História ou de Ciências Sociais, uma vez que nada tinha a ver o Direito com aquela história, fundado, como era, no princípio da igualdade. Ignorante não é o “outro”, mas todos nós se aceitamos, inadvertidos, o jogo do dogmatismo.

O recurso à interdisciplinaridade, então, ganha novo significado. Trata-se de um modo de confrontar a dogmática jurídica a partir dos acúmulos de outras áreas nas quais os estudos das relações raciais avançavam. São particularmente relevantes, nesse movimento, as discussões a respeito do mito da democracia racial, através das quais a autora se mune de ferramental

10 Um exemplo recente, que gerou alguma discussão na esfera pública, foi a entrevista concedida pela crítica literária italiana radicada no Brasil Aurora Bernardini. Na entrevista, ela afirma expressamente ideias relativas à subserviência e pouco apuro para o protesto e a ação política do povo brasileiro, cenário que contrapõe, em sua fala, àquele supostamente vigente nos países europeus, nos quais haveria uma consciência cidadã mais desenvolvida, inclusive entre classes trabalhadoras (Azevedo, 2025).

para desmascarar as teorias da miscigenação e do branqueamento e suas traduções jurídicas. É que tais discussões ajudam a pôr os princípios da igualdade e da legalidade em perspectiva.

Enquanto, em fins do século XIX e início do século XX, conforme recupera a autora, as teorias racialistas ganhavam espaço social, impulsionando, inclusive, a ideia de que os negros seriam incapacitados à cidadania e merecedores de todas as agressões e violências contra eles praticadas, o discurso de igualdade jurídica criaria as condições de invisibilidade do papel do Direito na manutenção dos privilégios de uns em detrimento da despossessão dos direitos de outros. É assim que as políticas imigrantistas, por exemplo, podem ganhar inteligibilidade quando analisadas do ponto de vista jurídico. Pouco importa que não anunciassem diretamente a finalidade de branqueamento da nação e construíssem discursivamente sua razão de ser na necessidade de importação de mão de obra. Lidas em perspectiva com as teorias racialistas e o mito da democracia racial, bem como com a precariedade que marcava a vida do(a) trabalhador(a) negro(a) nacional, seu caráter racista e segregador se torna impossível de ignorar.

Ao lado das práticas mais agressivas de preconceito, pontua Dora (2019, p. 8), o racismo também deve ser compreendido em suas manifestações institucionais, aquelas em que este jogo de dissimulação (Albuquerque, 2009) é jogado. O racismo institucional e o silêncio dos juristas¹¹ a seu respeito, resguardados sempre nas ideias de direito justo e igualdade jurídica, dão as condições de possibilidade desse jogo de dissimulação.

É ainda no diálogo com outros campos, notadamente com os estudos sobre a diáspora africana, que se torna inteligível o fato de que o Direito tem sido incapaz de se ocupar da população negra enquanto ser social (2019, p. 10). Os estudos sobre a diáspora, na História e na Antropologia, por exemplo, têm demonstrado a habilidade da população negra de reinvenção, em diferentes conjunturas históricas e espaços geográficos, de valores e formas de vida oriundos de uma herança comum africana (Gilroy, 2012; Martins, 2021; Pereira, 2017). Modos de conceber a organização do trabalho, da religião, de conceber a justiça e as formas de acioná-las, tudo isso faz parte de uma cultura em comum que percorreu mares e também conformou os valores modernos (Linebaugh; Rediker, 2008; Nascimento, 2006b).

A teoria do Direito, no entanto, tendeu durante muito tempo a passar ao largo da centralidade da conquista colonial e da diáspora africana para

11 Como pontua Rodrigo Gomes (2021b), a expressão e, mais que ela, a ideia de silêncio dos juristas começa a ser trabalhada, a partir das rotas abertas pela produção de Dora Bertúlio, por outras gerações de pesquisadores influenciados por suas contribuições teórico-metodológicas (Duarte, 2011; Gomes, 2021a, 2022; Lopes, 2020; Queiroz, 2018, 2022; Silva, 2024) "genre": "Tese (Doutorado em Direito). De diferentes formas, estes trabalhos procuram pensar como práticas de silenciamento, expressões de como o racismo estrutura o campo, conformam o saber e os processos de decisão jurídicos.

a conformação da modernidade e da cultura jurídica que ela engendra. Assume-se, direta ou indiretamente, o Direito como “aquisição evolutiva” de uma modernidade fechada na Europa e nos Estados Unidos, como se também essas regiões do mundo não tivessem sofrido as influências dos povos conquistados. Mesmo no âmbito das teorias críticas, esse fechamento na experiência estadunidense e europeia se reproduziu, conduzindo, muitas vezes, a análises comparativas em que o Direito e o Estado brasileiros são lidos pelas ideias do atraso e do mau funcionamento crônico.¹² Como apontava Dora, “[a]s poucas introyeções do viver popular que ultrapassam o campo dos costumes para o Direito formal são aquelas do mundo e da cultura branca” (2019, p. 10).

Mesmo aquilo que compõe o tecido das reivindicações e experiências históricas da população negra não é, muitas vezes, representado como produto de suas próprias lutas (2019, p. 13). Para destrinchar essa discussão, a autora se vale de pelo menos duas frentes de análise. De um lado, busca recuperar o que dizem os clássicos da teoria do Direito e do Direito Constitucional, de outro, confronta suas ideias com a conjuntura social de então, pondo em evidência manifestações e revoltas populares.

A centralidade das ideias vindas da Europa e dos Estados Unidos a respeito de uma organização estatal baseada no respeito a direitos individuais está presente tanto no discurso da teoria jurídica contemporânea quanto de estadistas e intelectuais de filiações políticas e teóricas distintas entre si, como Rui Barbosa, Silvio Romero e Tobias Barreto, por exemplo. O que Dora procura demonstrar, no entanto, é como as ideias de intelectuais e estadistas do fim do século XIX e início do século XX vinham carregadas de um racionalismo no qual abraçar ideias europeias e estadunidenses seria promover a elevação social, política e cultural de um país de negros e indígenas, ainda perigosamente afundado na barbárie. Indo além, a autora aponta como a teoria jurídica contemporânea escolhe passar ao largo das várias evidências de racionalismo, o que resulta em uma naturalização das hierarquias raciais e perpetuação dos fundamentos racistas da teoria jurídica e da dogmática nacional.

Para dar fechamento ao seu argumento e demonstrar os compromissos dos juristas escondidos de forma mais ou menos cuidadosa sob um manto de neutralidade, a autora então recupera os movimentos e manifestações populares que atravessaram o século XIX. Pontua que eventos como a cabanagem e a sabinada, liderados por sujeitos negros ou por eles amplamente integrados, apresentavam reivindicações por direitos que podem e devem ser vistas como contribuições importantes para o constitucionalismo em

¹² Para textos que se detêm sobre essa questão, indicamos as pesquisas de (Duarte, 2011; Pires; Flauzina, 2022; Queiroz, 2024; Ribeiro, 2023; Silva, 2024).

nascimento. Ao fazê-lo, a autora abre mais uma agenda possível ao ensino e à pesquisa jurídica: a investigação das diversas manifestações de agência negra na história do país.

Outra estratégia empregada por Dora na construção do seu texto é assumir a possibilidade de argumentação de forma independente dos regimes de verdade da academia e da ciência. Discutir uma temática silenciada, a respeito da qual havia pouca ou nenhuma produção à época, implicaria o ônus desproporcional de produção de dados (sobretudo estatísticos). Como bem percebe a autora, isso significaria reforçar os próprios mecanismos que o racismo põe em ação no âmbito acadêmico. Uma das características da cultura jurídica nacional tem sido ignorar a realidade e produzir decisão e conhecimento a partir de abstrações. Tal postura é confrontada pela autora através da mescla de fontes incorporando, além de conteúdo midiático (algo incomum para a época), a observação direta do cotidiano. Chama a atenção, ainda, sua escolha por uma escrita pautada por sua pertença ao mundo e por seu envolvimento com a militância no movimento negro: as trocas oriundas das conversas com outros militantes e pesquisadores negros, oportunizadas por reuniões e encontros, também são mencionadas por ela como importantes fontes para a pesquisa.

A escolha por “deixar de lado alguns paradigmas da pesquisa científica que, a nosso ver, interfeririam na correta apreensão dos fatos” (Bertúlio, 2019, p. 17) pode ser lida numa tradição mais ampla e atlântica do pensamento negro. Trata-se da defesa, sobretudo nas Ciências Sociais, da observação direta da realidade como possibilidade e potência.

Entendemos que essa tradição está presente também na escrita ensaística de autores negros no Brasil e em outras partes da diáspora africana. Tal é o caso da obra de Édouard Glissant (1997), na qual a análise sobre os efeitos do colonialismo nas ilhas e suas possibilidades de enfrentamento é feita a partir da observação direta da geografia, da língua falada, do cotidiano popular. É também ela quem guia os escritos de Franz Fanon (2008, 2022) sobre relações raciais, colonialismo, violência e seus efeitos nas estruturas psíquicas dos sujeitos. Nos escritos deste autor também caribenho, sobre cuja obra Dora se debruçou, seus estudos são indissociáveis de sua clínica e militância na libertação colonial da Argélia. Voltando-nos para o Brasil, as gerações que vão de Abdias do Nascimento e Clóvis Moura a Lélia Gonzalez e Beatriz Nascimento caracterizam-se, muitas vezes, pela assunção de uma escrita que retira seus motes do cotidiano do(a) negro(a) no Brasil e que assume, não raro, uma forma fluida, pouco rebuscada e próxima da língua falada pelas pessoas comuns.

Em certo sentido, em *Direito e Relações Raciais*, Dora antecipa a postura teórico-metodológica de pesquisadores estadunidenses da Teoria Crítica da Raça (TCR), com os quais abriria interlocução mais tarde, quando de seus anos fora do Brasil realizando o doutorado. Algumas das confluências entre a obra de Dora Lúcia e a TCR já foram apontadas por outros autores (Ferreira; Queiroz, 2018; Gomes, 2021b). Aqui, no entanto, gostaríamos de chamar atenção tanto para a metodologia empregada quanto para a própria forma da escrita do texto.

Uma das premissas da TCR é a importância do *legal storytelling*, das narrativas de experiência de pessoas negras feitas por pessoas negras (Collins, 2019; Delgado; Stefancic, 2017; Zuberi, 2016; Zuberi; Bonilla-Silva, 2008). Embora Dora Lúcia não desenvolva propriamente uma escrita de si ou uma narrativa de experiência em sua obra, ao assumir a possibilidade de argumentar a partir da observação direta da realidade, ciente, inclusive, dos riscos que assumia frente à epistemologia dominante, cremos que a autora se aproxima da premissa da TCR. O que está em jogo para ela é o confronto com uma forma de objetividade científica que, ao fim e ao cabo, recai na reprodução de racismo.

A suposta lógica, coerência, rigor analítico e verdade prometida pelos modelos que silenciaram e subalternizaram negros e negras ao longo, pelo menos, da modernidade são substituídas pela afirmação de que o conhecimento situado da realidade lida com a parcialidade dos olhares e experiências que, por sua vez, nada mais indicam do que a parcialidade de considerar neutra e objetiva uma abordagem que não reflete as implicações raciais, de gênero, classe, etc., sobre a realidade pesquisada (Silva; Pires, 2015, p. 77).

Em um momento de ultraespecialização do conhecimento e de abundância de produção de dados estatísticos sobre diferentes temáticas, cremos que a tomada de posição de Dora Lúcia contra as convenções acadêmicas e disciplinares pode e deve servir de inspiração a professores e pesquisadores. Nossa capacidade afirmativa perante o real parece vir agora cerceada por um fetiche do dado. Sabendo que nenhum dado numérico fala por si, temos multiplicado os levantamentos estatísticos, muitas vezes no âmbito de instituições públicas que também são responsáveis pela produção de pesquisa no país, como o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Tais levantamentos, ainda que nem sempre se façam acompanhar dos processos interventivos que poderiam ensejar, se repetem ano a ano, virando quase um fim em si mesmos, já sem acrescentar muito ao nosso repertório sobre as formas como o racismo tem se reproduzido em nossas instituições.

Longe de defendermos aqui posições anticientíficas – sobretudo no momento histórico que vivemos de ataque às universidades públicas e à produção científica – gostaríamos de pensar como a transformação de certas práticas e convenções em verdadeiros lugares-comuns acadêmicos que acaba por reforçar dinâmicas de gênero, raça e classe estruturantes da própria academia. É a tal movimento que, enquanto professores, estudantes e pesquisadores, devemos nos opor. Também nesse sentido, o trabalho de Dora Bertúlio apresenta a estudantes, professores(as) e pesquisadores(as) trilhas de fuga. Como argumentávamos, a postura da autora nos convida a pensar os perigos do disciplinamento.

No âmbito do Direito, em específico, talvez o maior “perigo disciplinar” que possamos correr se localize na absorção do discurso dogmático tradicional. Mesmo que se multipliquem as pesquisas empíricas na área, com diversidade de enfoques e abordagens teórico-metodológicas, segue não sendo incomum ouvirmos professores e pesquisadores questionarem o que determinadas pesquisas, que ousam perturbar os sentidos daquilo que entendemos como cultura jurídica, têm de realmente jurídicas e não “meramente” históricas ou sociológicas. Mas talvez uma das principais provocações do trabalho e da trajetória de Dora se localize exatamente aí, na perturbação e ampliação daquilo que consideramos elemento integrante de uma cultura jurídica como um todo e da dogmática em específico.

Sua capacidade de ir além do lugar-comum das análises normativas então dominantes na pesquisa no Direito (fruto, em grande medida, de sua militância política) se faz através da convocação de uma capacidade imaginativa. E é a complexidade do racismo em suas expressões não necessariamente sutis – como, volta e meia, alguém argumenta, mesmo diante do terror que os dados (de novo eles) ajudam a traduzir – mas variadas, quem impõe essa necessidade de reimaginar caminhos investigativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, buscamos recuperar a trajetória política e intelectual de Dora Bertúlio. Nosso objetivo aqui era localizar, em suas contribuições, algumas rotas de fuga para estudantes, professores e pesquisadores interessados em enfrentar os desafios colocados na discussão sobre ensino e pesquisa jurídica hoje. Como pontuamos no início, entendemos que, a partir da implementação das cotas para estudantes negros e indígenas na graduação, pós-graduação e nos concursos do magistério superior, a discussão sobre ensino e pesquisa jurídica adquiriu novo fôlego no país, agora impulsionada pelas transformações e dilemas que a entrada desses sujeitos nas universidades tem acarretado.

Após recuperarmos alguns elementos de sua produção, gostaríamos, nessas considerações finais, de sintetizar algumas das possibilidades de investigação deixadas por Dora para as próximas gerações de estudantes, professores(as) e pesquisadores(as) no Direito. Neste texto, não houve pretensão de esgotar a obra da autora, o que pontuamos aqui são apenas algumas dentre as várias possibilidades por ela deixadas à construção de uma agenda para o campo do Direito e Relações Raciais:

- 1 Centralidade da reflexão sobre relações raciais, em detrimento de enfoques na produção de discriminação, por exemplo. A formulação dessa agenda passa por considerar o racismo como elemento estruturante do poder e das relações sociais, pensando, então, seu caráter sistêmico e pondo em segundo plano questões mais voltadas ao problema das identidades.
- 2 Construção de um pensamento inter e transdisciplinar, no qual sujeitos engajados com distintos saberes possam se encontrar e densificar suas análises. Aqui, tanto a investigação dos fenômenos jurídicos sob múltiplas perspectivas tem lugar, quanto o confronto com as convenções disciplinares que, no âmbito do Direito, perpetuam discursos autojustificadores sobre a neutralidade da dogmática jurídica.
- 3 Investigação crítica do discurso dos juristas, procurando localizar aspectos que revelam como o racismo está incrustado em seus conceitos, categorias e argumentos e também como seus silêncios sobre as agências negras se constroem.
- 4 Investigação crítica da dogmática jurídica, procurando, a partir dela, construir e manejar ferramentas úteis ao enfrentamento ao racismo.
- 5 Recuperação das múltiplas formas de agência negra, apontando como foram construídas, “desde baixo”, tanto formas de resistência ao racismo quanto contribuições epistêmicas, teóricas e metodológicas a um pensamento jurídico nacional voltado ao combate ao racismo e à promoção de justiça e liberdade.
- 6 Construção de um projeto de conhecimento voltado não ao eruditismo e à mimeses das posturas mais arraigadas na cultura acadêmica, mas sim a uma intervenção transformadora na realidade a partir de um compromisso radical com a justiça. Com isso, a intelectualidade acadêmica se coloca tanto pronta a combater os efeitos do racismo na própria política acadêmica quanto a dialogar e contribuir com sujeitos que estejam fora dos muros das universidades, atuando também por justiça. Aqui ganham relevância não necessariamente as antigas agendas da extensão popular, com sua crença no “pintar a universidade de povo”, espécie de reencenação do discurso Eu/Outro, mas as parcerias entre diversos agentes, vistos como iguais entre si.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Wlamyra Ribeiro de. *O jogo da dissimulação: abolição e cidadania negra no Brasil*. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2009.

ANDRADE, Rodrigo. *O lento avanço das ações afirmativas na pós-graduação*. [S.l.]: Ipea, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/465-o-lento-avanco-das-acoes-afirmativas-na-pos-graduacao-no-brasil>. Acesso: 5 jan. 2026.

AZEVEDO, Carolina. Itamar, Ernaux e Ferrante são interessantes, mas não literatura, diz Aurora Bernardini. *Folha de S. Paulo*, 3 set. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2025/08/itamar-ernaux-e-ferrante-sao-interessantes-mas-nao-literatura-diz-aurora-bernardini.shtml>. Acesso: 5 jan. 2026.

BAIRROS, Luiza. III Conferência Mundial contra o racismo. *Revista Estudos Feministas*, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 169-170, 2002.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Edições 70, 2021.

BRITO, Yuri Santos de. *A armadilha da alma branca: prática docente em Faculdades de Direito da UnB, UFBA e USP diante das políticas de ação afirmativas*. 2024. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/51270>. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRITO, Yuri Santos de. “*Professora, que bom que você tá aqui*”: trajetórias e identidades de docentes de Direito da UFBA, UnB e USP no contexto pós-cotas 2019. 2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/37783>. Acesso em: 5 jan. 2026.

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. *Revista Estudos Feministas*, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 209-214, 2002.

COLLINS, Patricia Hill. *Pensamento feminista negro: Conhecimento, Consciência e a Política do Empoderamento*. São Paulo: Boitempo, 2019.

COUTO, Larissa de Paula. *Com quantos olhos se prepara uma fuga? Vozes-mulheres e nossas escrituras no campo do direito e relações raciais*. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/69791/69791.PDF>. Acesso em: 5 jan. 2026.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, [s. l.], v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

DE JESUS, Edmo De Souza Cidade. Escrituras de Dora Bertulio na consolidação do quilombo jurídico Direito e Relações Raciais. *Revista TransVersos*, [s.l.], v. 1, n. 30, p. 14-38, 2024.

DELGADO, Richard; STEFANCIC, Jean. *Critical race theory: an introduction*. Third edition. New York: New York University Press, 2017.

DUARTE, Evandro Piza. *Do medo da diferença à liberdade com igualdade: As Ações Afirmativas para Negros no Ensino Superior e os Procedimentos de Identificação de seus Beneficiários*. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FANON, Franz. *Os condenados da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução: Renato da Silveira. [S.l.]: EDUFBA, 2008.

FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. A trajetória da Teoria Crítica da Raça: história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil. *Teoria Jurídica Contemporânea*, [s.l.], v. 3, n. 1, p. 201-229, 2018.

GILROY, Paul. *O Atlântico Negro*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora 34, 2012.

GLISSANT, Édouard. *Le discours antillais*. Paris: Gallimard, 1997. (Collection Folio Essais, 313).

GOMES, Rodrigo Portela. Constitucionalismo e quilombos. *Culturas Jurídicas*, [s.l.], v. 8, n. 20, p. 131-155, 2021a.

GOMES, Rodrigo Portela. Cultura jurídica e diáspora negra: diálogos entre Direito e Relações Raciais e a Teoria Crítica da Raça. *Revista Direito e Práxis*, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 1203-1241, 2021b.

GOMES, Rodrigo Portela. *Kilombo: uma força constituinte*. 2022. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, [s.l.], v. 92, n. 93, p. 69-82, 1988.

JÚNIOR, João Feres *et al.* *Ação afirmativa - conceito, história, debates*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2018. (Sociedade e Política).

LINEBAUGH, Peter; REDIKER, Marcus. *A hidra de muitas cabeças*. Tradução: Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

LOPES, Juliana. *Constitucionalismo brasileiro em pretuguês: trabalhadoras domésticas e lutas por direitos*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

MARTINS, Leda Maria. *Afrografias da memória: o reinado do Rosário no Jatobá*. 2. ed. revisada e atualizada. São Paulo, SP: Editora Perspectiva, 2021. (Coleção Perspectivas).

MELLO, Luiz; RESENDE, Ubiratan Pereira De. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. *Sociedade e Estado*, [s.l.], v. 34, n. 1, p. 161-184, 2019.

MOURA, Clóvis. *Rebeliões da Senzala*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2020.

NASCIMENTO, Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência cultural negra. In: RATTS, Alex (org.). *Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento*. São Paulo: Instituto Kwanza, 2006a.

NASCIMENTO, Abdias do. *O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2024.

NASCIMENTO, Beatriz. Textos e narração de Orí: transcrição. 1989. In: RATTS, Alex. *Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento*. São Paulo: Instituto Kwanza, 2006b.

OLIVEIRA, Eduardo de Oliveira e. *Contraideologia Da mestiçagem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2024.

PEREIRA, Edimilson de Almeida. *A saliva da fala: notas sobre a poética bantocatólica no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Azougue Editorial, 2017.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. *Colorindo memórias e redefinindo olhares: Ditadura Militar e Racismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ: Comissão da Verdade do Rio, 2015.

PIRES, Thula Rafaela De Oliveira. Racializando o debate sobre direitos humanos. *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos*, [s.l.], v. 15, n. 28, p. 65-75, 2018.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Constitucionalismo da Inimizade. *Revista Direito e Práxis*, [s.l.], v. 13, n. 4, p. 2815-2840, 2022.

POR UMA HISTÓRIA DO HOMEM NEGRO. In: RATT'S, Alex; NASCIMENTO, Beatriz. *Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento*. São Paulo: Instituto Kwanza, 2006.

PRIOLLI, Gabriel. *O negro da senzala ao soul*. São Paulo: TV Cultura, 1977. Reportagem. Telejornal (45 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5AVPrXwxh1A>. Acesso em: 5 jan. 2026.

QUEIROZ, Marcos. *Assombros da Casa-Grande: a Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão*. São Paulo, SP: Fósforo, 2024.

QUEIROZ, Marcos. *Constitucionalismo Brasileiro e o Atlântico Negro*. São Paulo: Lumen Juris, 2018.

QUEIROZ, Marcos. *O Haiti é aqui: Ensaio sobre formação social e cultura jurídica latino-americana (Brasil, Colômbia e Haiti, século XIX)*. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

RAMOS, Guerreiro. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995.

RIBEIRO, Deivide Júlio. *Constitucionalismo negro: entre os imperativos sistêmicos do capitalismo, o silêncio na constituinte republicana de 1890/1891 e as expectativas normativas da população negra em torno da cidadania*. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/0d44df23-fba6-4dc8-b1aa-0b704b17659f>. Acesso em: 5 jan. 2026.

SILVA, Fernanda Lima da. *O estranho e o ordinário: um contra arquivo da cidadania e o constitucionalismo brasileiro (Pernambuco, 1870-1920)*. 2024. Tese (Doutorado

em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/51572>. Acesso em: 5 jan. 2026.

SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela De Oliveira. Teoria crítica da raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre direito e racismo no Brasil. In: *DIREITOS SOCIAIS DOS CONHECIMENTOS: XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI*. [S.l.]: Conpedi, 2015.

VENTURINI, Anna Carolina. Ações afirmativas em concursos para docentes de universidades públicas e a adoção de comissões de heteroidentificação. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s.l.], n. 31, p. 129-135, 2022.

VENTURINI, Anna Carolina. Affirmative action for Brazilian graduate programs: patterns of institutional change. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 55, n. 6, p. 1250-1270, 2021.

ZUBERI, Tukufu. Teoria crítica da raça e da sociedade nos EUA. *Cadernos do CEAS*, [s.l.], n. 238, p. 464-487, 2016.

ZUBERI, Tukufu; BONILLA-SILVA, Eduardo (orgs.). *White logic, white methods: racism and methodology*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

DORA BERTÚLIO: TRAJETÓRIA, ESCREVIVÊNCIAS E LEGADO: UM RECONHECIMENTO À FORÇA DE SUA EXISTÊNCIA E À MARCA DE SUA HISTÓRIA

*DORA BERTÚLIO: LIFE JOURNEY, ESCRIVIVÊNCIAS
AND LEGACY: A TRIBUTE TO THE STRENGTH OF HER
EXISTENCE AND THE LEGACY OF HER HISTORY*

Gabriela da Silva Brandão¹

¹ Mestra em Direito Internacional Público pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Pós-Graduação em Direito da Regulação pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharela em Direito pela USP. Advogada da União.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O compromisso com a luta antirracista na trajetória de Dora Bertúlio. 2. A obra e o legado de Dora Bertúlio. 3. A atuação de mulheres negras e os avanços na Declaração de Durban. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo homenageia Dora Lúcia de Lima Bertúlio, jurista pioneira na análise crítica do Direito sob a ótica das Relações Raciais, que exerceu relevante influência para a construção do Direito Antidiscriminatório no Brasil, e cuja trajetória acadêmica, profissional e militante desafiou a suposta neutralidade do Direito e denunciou sua função histórica na reprodução do racismo. Ao revisitar sua dissertação *Direito e Relações Raciais – uma introdução crítica ao racismo* (1989) e sua produção mais recente, destaca-se sua análise sobre o papel estruturante do racismo no Estado e no sistema de justiça. O texto também aborda sua atuação profissional e sua relevância na implementação de cotas raciais na UFPR e na participação na Conferência de Durban (2001), evidenciando sua contribuição para a institucionalização de ações afirmativas e políticas reparatórias. Reconhece-se, ainda, a relevância da mobilização de mulheres negras para os avanços da Declaração e do Plano de Ação de Durban, que consolidaram a interseccionalidade como pauta política e ampliaram o conceito de ações afirmativas. Honrar o legado de Dora Bertúlio significa reconhecer a força transformadora de suas escrivências e sua influência duradoura na construção de um Direito comprometido com a igualdade racial.

PALAVRAS-CHAVE: Dora Bertúlio. Direito Antidiscriminatório. Racismo estrutural. Ações afirmativas. Conferência de Durban. Mulheres negras. Interseccionalidade. Igualdade racial.

ABSTRACT: This article honors Dora Lúcia de Lima Bertúlio, a pioneering jurist in the development of Anti-Discrimination Law in Brazil, whose academic, professional, and activist work challenged the alleged neutrality of law and exposed its historical role in reproducing racism. By revisiting her master's thesis *Law and Racial Relations – a critical introduction to racism* (1989) and her later works, the study highlights her analysis of racism as a structuring element of the State and the justice system. It also examines her professional contributions, such as the implementation of racial quotas at the Federal University of Paraná and her participation in the Durban Conference (2001), which strengthened affirmative action policies in Brazil. The paper further underscores the central role of Black women's

mobilization in advancing the Durban Declaration and Programme of Action, which consolidated intersectionality as a political framework and expanded the scope of affirmative action. Honoring Dora Bertúlio's legacy means acknowledging the transformative power of her *escrevivências* and her lasting influence on the construction of a legal system committed to racial equality.

KEYWORDS: Dora Bertúlio. Anti-Discrimination Law. Structural racism. Affirmative action. Durban Conference. Black women. Intersectionality. Racial equality.

INTRODUÇÃO

Escrever, assim como falar, sobre alguém que já se foi é sempre uma tarefa bastante delicada. É muito necessária.

Dora Bertúlio é uma grande referência para o Direito, que hoje contempla um ramo específico para o tratamento das questões a que ela dedicou sua vida pessoal, profissional e seu trabalho acadêmico: o Direito Antidiscriminatório. É também uma importante referência para o movimento negro e para nós, mulheres negras.

Tive o privilégio de acompanhar a justa e necessária homenagem recebida por ela no evento de lançamento do Programa Esperança Garcia, em 2023, e fico muito feliz que ela tenha sido honrada em vida, embora muito provavelmente tenha sido menos celebrada do que o necessário, dada sua importância para o meio jurídico. E sinto-me honrada em poder contribuir, com essas singelas linhas para que possamos continuar honrando sua existência e o legado que ela deixou, pois celebrar quem partiu é reconhecer a força de sua existência e a marca de sua história.

Cabe registrar que o Programa Esperança Garcia, fruto de parceria entre a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério da Igualdade Racial (MIR), representa uma estratégia de mitigação das desigualdades na ocupação de espaços na Advocacia Pública por pessoas negras, incentivando a participação democrática nos concursos públicos, bem como o fortalecimento e a valorização das políticas de ações afirmativas.

Programas como esse são resultado das sementes plantadas por Dora Bertúlio durante toda a sua vida. Ela, inequivocamente, rompeu paradigmas ao, ainda na década de 1980, demonstrar a relação entre Direito, raça e racismo, contestar a neutralidade do Direito e apontar que a ausência de enfrentamento da questão racial pelo Direito consiste em uma maneira eficaz de manutenção, reprodução e institucionalização do racismo pelo Estado na sociedade brasileira, em sua dissertação de mestrado (Bertúlio, 1989).

Dora Bertúlio teve, ainda, destacada atuação no assessoramento da delegação brasileira em Durban, cuja conferência resultou na assinatura da Declaração e de Programa de Ação relativos ao combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata (Cidade de Jesus, 2024).

E igualmente em sua atuação como Procuradora Federal junto à Universidade Federal do Paraná, Dora Bertúlio também derrubou barreiras ao protagonizar a implementação de ações afirmativas naquela universidade, instituída pela Resolução n. 37/2004, que a colocou como uma das primeiras universidades do Brasil a implementar a política de cotas para o ingresso de pessoas negras.

É, portanto, ao mesmo tempo um privilégio e um compromisso honrar a trajetória e o legado de quem sempre quebrou paradigmas, derrubou barreiras, inovou, avançou e apontou caminhos em prol de uma efetiva igualdade racial.

1. O COMPROMISSO COM A LUTA ANTIRRACISTA NA TRAJETÓRIA DE DORA BERTÚLIO

É preciso sempre lembrar de quem se foi como forma de eternizar sua presença e honrar o legado deixado. Por isso, para compreender a magnitude da importância da atuação profissional e acadêmica de Dora Bertúlio para o Direito Antidiscriminatório e para a sociedade brasileira como um todo, é essencial conhecer sua história de vida e trajetória pessoal é fundamental.

E, conhecendo um pouco melhor as origens de Dora Bertúlio, única filha mulher em uma família de oito pessoas, proveniente de uma classe trabalhadora intelectualizada, é possível identificar que tanto sua consciência social como sua consciência racial decorrem do fato de seu pai ser líder político sindical e militante comunista, ainda que as questões raciais não fossem objeto de debate político à época (Cidade de Jesus, 2024).

Ler sobre a origem de sua consciência social e racial e relacioná-la à militância paterna inequivocamente leva à reflexão de que, semelhantemente, outra intelectual negra brasileira foi assim forjada, também desde cedo: Djamilia Ribeiro (Ribeiro, 2021).

Assim, a formação social e racial crítica de Dora Bertúlio surge desde cedo, em virtude da militância paterna, e muito provavelmente estrutura seu modo de ser, de conhecer a realidade, de absorver os fatos e de compreender as relações sociais, econômicas e jurídicas, o que a leva à pesquisa que resulta em sua dissertação de mestrado *Direito e Relações Raciais* – uma introdução crítica ao racismo junto à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Também de maneira semelhante a muitas pessoas negras que alcançam posições de destaque na sociedade brasileira, Dora dedicava-se severamente aos estudos desde cedo, e teve o apoio constante de seus pais, de modo que buscou aproveitar todas as possibilidades de estudo que lhe foram oferecidas, ainda que, muitas vezes, fosse uma das únicas pessoas negras a estudar em determinados estabelecimentos de ensino, como beneficiária de bolsas de estudos parciais (Cidade de Jesus, 2024).

Fato é que a educação tem o potencial de transformar realidades e, mesmo tendo iniciado a vida profissional relativamente cedo, Dora foi aprovada no vestibular da Faculdade de Direito do Paraná, atualmente pertencente à Universidade Federal do Paraná (UFPR), local em que se envolveu com o movimento estudantil e aprofundou seus estudos sobre questões políticas da sociedade, embora, à época, não tenha dedicado maior atenção às questões raciais (Cidade de Jesus, 2024).

No início de sua vida profissional, Dora passou a exercer atividades jurídicas na Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e se envolveu com a Pastoral da Terra, chegando a advogar em litígios agrários. Mais adiante, foi uma das criadoras da Associação de Mulheres e Mulheres Negras, posteriormente transformada em núcleo de estudos, foro no qual Dora discutia a situação das mulheres negras e, mais amplamente, das pessoas negras como um todo na sociedade brasileira (Cidade de Jesus, 2024).

A conjunção do seu já reconhecido senso crítico com sua consciência social e racial desde cedo, acrescida das experiências profissionais e acadêmicas que Dora havia tido até então, a levou a buscar o ingresso no programa de pós-graduação com o intuito de estudar como o Direito e o Estado interferiam na formação e na introjeção de valores racistas na sociedade brasileira, tema esse que não foi aceito imediatamente no meio acadêmico.

Com efeito, há registros de que Dora não foi aprovada na primeira tentativa no processo de seleção do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, sob o argumento de que o racismo não seria um tema de estudo para o ramo do Direito, mas mais apropriado para as áreas de Ciências Sociais ou História. Contudo, após ingressar no Programa de Pós-Graduação na UFPR, Dora foi também aprovada na UFSC, onde decidiu continuar seus estudos (Cidade de Jesus, 2024).

Em Florianópolis, Dora contribuiu para a organização de um grupo chamado SOS Racismo, que recebia denúncias de racismo e congregava advogados para ajuizamento de ações (Choinski, 2018), e participou também da fundação do Núcleo de Estudos Negros (NEN), espaço voltado à promoção de letramento racial e de debates sobre as dimensões do racismo na sociedade brasileira (Cidade de Jesus, 2024).

Dora Bertúlio participou, como convidada, da Conferência de Durban e atuou na assessoria da delegação oficial brasileira, contribuindo para a elaboração de documentos que subsidiaram as negociações que ocorreriam na Conferência (Cidade de Jesus, 2024). Infelizmente, não foi possível identificar relatos e documentos que nos permitam compreender a dimensão de sua atuação na Conferência de Durban, mas é possível afirmar que, diante de sua bagagem e da relevância de sua contribuição para o Direito Antidiscriminatório, certamente as contribuições de Dora Bertúlio foram valiosas e significativas.

Adicionalmente, Dora atuou em diversos órgãos da Advocacia Pública, tais como nas Procuradorias da UFPR, da Fundação Palmares e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Inclusive, em sua passagem pela Procuradoria Federal junto à UFPR, Dora atuou de forma contundente a favor da implementação das cotas para pessoas negras nas seleções para o ingresso de alunos/as, ação que resultou na implementação de ações afirmativas naquela Universidade por meio da Resolução n. 37/2004 e que impulsionou a UFPR como uma das primeiras universidades do Brasil a implementar a política de cotas para o ingresso de pessoas negras. E, na sequência, Dora engajou-se para que outras universidades federais seguissem o mesmo caminho.

Tem-se, portanto, que a trajetória de vida de Dora Bertúlio representa o compromisso diuturno e constante com a luta antirracista e com a construção do ramo do Direito atualmente conhecido como Antidiscriminatório. Para além disso, Dora focou o Direito a partir de lentes antidiscriminatórias e empenhou-se em derrubar o mito da falsa neutralidade do Direito, apontando como seus instrumentos jurídicos e estruturas formais podem ser construídos e utilizados para perpetuar desigualdades.

Nesse sentido, é necessário reconhecer que, durante toda sua trajetória de vida, Dora Bertúlio firmou e reafirmou seu compromisso ético de combater as amarras de uma sociedade estruturalmente racista – e machista –, voltado à mais ampla emancipação social e, nas palavras de Cidade de Jesus (2024), “conseguiu promover a desestabilização do pensamento jurídico tradicional brasileiro”.

2. A OBRA E O LEGADO DE DORA BERTÚLIO

A obra de referência de Dora Bertúlio é, sem dúvida, sua dissertação de mestrado intitulada *Direito e Relações Raciais – uma introdução crítica ao racismo*, elaborada e defendida junto à UFSC em 1989, mas publicada com seu texto revisado apenas em 2019.

Contudo, uma relevante síntese de todo o trabalho profissional e acadêmico de Dora pode ser extraída do excerto final de uma publicação mais recente, de 2022:

Denunciar e combater o racismo em todas as suas formas e transformações fluidas que se transforma, para adequadamente cumprir o resultado de dominação é o remédio fundamental para a expectativa de termos uma sociedade solidária, fraterna e sadia (Bertúlio, 2022).

Isso porque a vida e a obra de Dora Bertúlio voltam-se essencialmente ao combate ao racismo e ao descortinamento de discursos, mitos e teorias usualmente propagados, tais como da neutralidade do Direito e da democracia racial brasileira.

Logo na introdução de sua dissertação de mestrado, Dora Bertúlio aponta o duplo papel do Direito brasileiro, de instância da justiça – usualmente repressiva – e como perpetuador das diferenças raciais hierarquizadas, e indica que esse caráter dúplice do Direito constitui o elemento de reprodução e de perpetuação do racismo contra os negros (Bertúlio, 1989).

Bertúlio (1989) afirma, ainda, que:

A sociedade brasileira, por seu lado, recebe e alimenta o sistema de discriminação racial, sem, todavia, discutir ou examinar seu racismo. A negação do racismo é exatamente a forma de sua perpetuação. A proposta é, pois, intensificar o estudo e discussão crítica do racismo na sociedade brasileira, incluindo o sistema jurídico. Para tal, faz-se mister a constatação de que o racismo é um fenômeno institucionalizado em nosso país (grifou-se).

Embora reconheça, em toda sua obra, que Eunice Aparecida de Jesus foi precursora do debate sobre Direito e Relações Raciais, Dora Bertúlio avança na temática, apresentando uma interpretação mais específica, à luz da Teoria Crítica do Direito, a respeito das relações entre Direito, Estado e sociedade, apontando como as estruturas jurídicas e normativas foram – e ainda são – utilizadas para o gerenciamento das questões raciais, e demonstrando como as relações de poder vigentes contribuem para a desigualdade racial, para além da análise dogmática e normativa do Direito.

Assim, ainda no final da década de 1980, Dora Bertúlio escancara a omissão da produção jurídica e do Direito a respeito do racismo e dos conflitos raciais existentes no Brasil e destaca que essa omissão não seria ocasional, mas ideológica por excelência (Duarte, 2018). Para tanto, socorre-

se dos arcabouços teóricos produzidos pela teoria marxista clássica e por Hannah Arendt, aproximando do Direito os conceitos de luta de classes e de luta entre raças.

E, nessa perspectiva, Bertúlio (1989) registra, a respeito da formação do pensamento jurídico brasileiro:

Mas, outro detalhe fica demonstrado: a absoluta ausência de discussão racial no período, que empurra para a atualidade, embora todos tivessem levantado as bandeiras da igualdade, fraternidade, democracia, Estado-de-Direito, ao tempo em que estavam envolvidos com a escravidão e o abolicionismo. Vale dizer que, a internalização do racismo e sua consequente institucionalização na esfera jurídica se dá pela omissão, complementando o quadro geral da sociedade brasileira, encarregada das esferas individuais e culturais do mesmo racismo.

A invisibilidade com que o negro, suas condições de vida, direitos, agressões e assassinatos sofridos no Brasil é visto por toda a sociedade, quer branca, quer negra, é o ponto nevrálgico das relações raciais neste país. O discurso do silêncio, da ignorância e da negação dos conflitos raciais internos é processado nas esferas públicas brasileiras com ênfase na organização das ações estatais e no Direito, em conformidade com o imaginário social racista de ser e pertencer a uma sociedade branca. Este imaginário social de ser branco é, obviamente, resultado da introjeção coletiva e institucionalizada da inferioridade do elemento negro e da “responsabilidade” negra pelas desventuras do país. É como era no período escravista e como se reproduz e se perpetua hoje, complementado pela absoluta ausência da história africana e desconhecimento geral da vida política, social e econômica dos diversos países africanos. É, finalmente, resultado das políticas de miscigenação até hoje disseminadas e de certa forma confirmadas pelos censos oficiais com a divisão da população negra em mulatos (pardos) e negros onde os primeiros têm “maior” probabilidade de ascensão social, econômica e intelectual, quanto mais próximo do padrão branco estiverem. Tudo isso a permitir o jogo da ilusão onde alguns pontos de diferença entre negros e pardos camuflam a realidade da diferença entre brancos e pardos, próxima que é da distância entre brancos e negros (grifou-se).

Verifica-se que Dora Bertúlio conseguiu unir sua experiência de vida enquanto mulher negra e militante do movimento negro à análise crítica do Direito para desenvolver sua teoria a respeito do Direito e das Relações Raciais, deixando evidente o papel estruturante do Direito nas relações raciais desiguais desenvolvidas na sociedade brasileira desde

o período da escravização e na perpetuação dessa desigualdade em diversos regimes políticos e jurídicos ao longo dos séculos. E, a partir disso, certamente exerceu grande influência sobre o desenvolvimento de outras relevantes teorias sob a ótica jurídica e das relações raciais, tais como as teorias sobre o racismo estrutural (Almeida, 2019) e o racismo institucional (Bento, 2022).

Permeia, portanto, toda a obra de Dora Bertúlio a análise crítica das estruturas jurídicas e do Estado de Direito, assim como o reconhecimento e a denúncia de que a valoração negativa das pessoas negras, que constituiu elemento essencial para a institucionalização da escravização de pessoas vindas da África, é perpetuada no sistema jurídico até os dias atuais.

Com efeito, a autora abordou em sua dissertação as normas de comportamento e a forma com que elas são aplicadas desigualmente às pessoas brancas e às pessoas negras no sistema jurídico brasileiro, essas últimas usualmente criminalizadas (Bertúlio, 1989), e prosseguiu tratando dessa questão em sua produção mais recente, apontando a criminalização da população negra e o extermínio da juventude negra como fatores institucionais que se perpetuam desde o fim do período de escravização até os dias atuais (Bertúlio, 2022).

A esse respeito, cumpre rememorar suas exatas palavras:

Na extensão e modernização do sistema escravista, o Estado brasileiro mantém o Sistema de Justiça atual produzindo e reproduzindo o racismo incrustado na sociedade brasileira como ideologia fundante em seus valores e comportamentos, tomado como um todo, com ênfase no Sistema Criminal brasileiro.

Do Império à República, da Velha à Nova República ou da redemocratização de seus ideários, o Estado e o Direito permanecem como produtores e reprodutores de valores raciais racistas, como se nesse específico mister, ocorra o fenômeno da atemporalidade (Bertúlio, 2022, grifou-se).

A partir dessas reflexões, Bertúlio (2022) destaca o racismo como elemento fundante dos valores da sociedade brasileira:

O racismo, em suas vertentes diversas, perpassa o todo social e com especificidade se aloja no sistema criminal, não por acaso, mas como um projeto ainda vivo de nossa sociedade para manter a hegemonia branca no poder, quaisquer que sejam seus espaços. Entendo o racismo como fundante dos valores de nossa sociedade que se torna uma ideologia presente, por sua natureza, nas mentes brancas e negras nacionais (grifou-se).

E, mais adiante, afirma, categoricamente:

O auxílio primoroso do Sistema de Justiça para a manutenção e reprodução da violência física ou mental sobre os grupos negros exala o ideal racista que formatou e fundamentou nossa sociedade, incrustado nas cabeças brancas e negras por séculos. Seus operadores estão formatados com a naturalidade, ou, melhor dizendo, com a naturalização do baixo ou nenhum merecimento de tratamento humano (branco?), à população negra. O controle para a limpeza da sociedade se dá de forma exclusiva nos corpos negros. Independentemente de ter esse modus operandi do Sistema, o propósito de auxílio no projeto de uma sociedade branca, suas ações vão nessa direção e bem cumprem o objetivo – retirar do convívio social em especial a juventude negra que, como é da natureza das populações, as crianças e os jovens serão os próximos dirigentes sociais. Projeto nefasto, mas em pleno desenvolvimento em nossa sociedade (Bertúlio, 2022, grifou-se).

Dora Bertúlio, a partir de suas vivências, de suas escrevivências, de sua produção acadêmica, de sua atuação profissional e de sua militância, atuou de forma consistente e coerentemente antirracista, apontando em todas as oportunidades as estruturas jurídicas, econômicas e sociais que perpetuam e amplificam as desigualdades raciais na sociedade brasileira, e utilizou-se de todas as ferramentas disponíveis para não apenas demonstrar a realidade, mas também – e principalmente – para transformá-la.

Seu legado acadêmico e profissional, sua atuação na implementação das cotas raciais na UFPR e na amplificação das ações afirmativas em outras universidades pelo país permanecem vivos e influenciando as transformações sociais de que a sociedade e o Direito brasileiro ainda necessitam.

3. A ATUAÇÃO DE MULHERES NEGRAS E OS AVANÇOS NA DECLARAÇÃO DE DURBAN

E, para além do legado de Dora Bertúlio, é preciso também celebrarmos os avanços que o Direito Antidiscriminatório e a luta antirracista alcançaram a partir da Declaração e do Plano de Ação de Durban, documentos dos quais o Brasil é signatário.

A Conferência de Durban, em 2001, teve como slogan “Unidos para combater o racismo: igualdade, justiça e dignidade” e foi conectada à Agenda de 2001, como ano internacional de mobilização contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas conexas de intolerância.

Para a elaboração do texto adotado nas negociações realizadas em Durban, houve a participação não apenas dos Estados ali presentes, mas também de representantes da sociedade civil. E, conforme registrado por Cidade de Jesus (2024), Dora Bertúlio participou ativamente do assessoramento da delegação brasileira, junto a outras destacadas intelectuais brasileiras.

Anteriormente à realização da Conferência, foi constituído um Comitê Impulsor Pró Conferência, em 2000, responsável pela constituição do Fórum Nacional de Entidades Negras para a III Conferência contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, que promoveu a elaboração coletiva de um documento das entidades negras sobre os efeitos do racismo no Brasil e a formação de delegações para participação no processo da Conferência (Carneiro, 2019).

A mobilização e a participação de mulheres negras como integrantes da sociedade civil no processo preparatório e durante a Conferência de Durban foram muito relevantes, como indicam Carneiro (2019) e Ferreira (2024). As mulheres, inclusive, compuseram a maioria da delegação brasileira e, dessa forma, contribuíram efetivamente para a redação da Declaração final aprovada na referida Conferência.

No processo preparatório para a Conferência de Durban, foi criada a Articulação de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), composta por diversas organizações de mulheres negras espalhadas por todo o país. A Articulação produziu documentos e publicações que alertaram para as múltiplas formas de exclusão social a que as mulheres negras são submetidas em virtude da conjugação do racismo e do sexismo na sociedade brasileira, bem como apresentou reivindicações que constituíram um programa de ação política para as mulheres negras para os anos seguintes.

Foi, portanto, a partir da articulação e da participação ativa das mulheres negras que a interseccionalidade passou a ser objeto de discussão nos atos preparatórios para a Conferência de Durban e, conseqüentemente, foi objeto de deliberação e negociação durante a referida Conferência.

Nessa perspectiva, é importante destacar que, embora a Declaração e o Plano de Ação de Durban não constituam efetivamente um tratado internacional vinculante como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, mas um compromisso dos Estados signatários, o documento de 2001 tem relevante importância política ao atualizar a pauta antirracista às realidades contemporâneas e abordar a temática de forma mais abrangente, apesar de seu caráter programático.

Devem-se destacar como avanços na Declaração de Durban o reconhecimento histórico da escravidão como crime contra a humanidade, assim como o reconhecimento das conseqüências históricas do colonialismo e da escravização, do racismo estrutural e institucional.

Durban também enfatizou a relação entre racismo, pobreza, exclusão social e desenvolvimento sustentável e reconheceu discriminações múltiplas e dimensões interseccionais do racismo, tais como as questões de gênero, religião, classe, origem nacional, deficiências, entre outros marcadores de diversidade aplicáveis.

A Declaração de Durban inovou, ainda, ao adotar enfoque reparatório, destacar a necessidade de preservação da memória e reconhecer os novos desafios que se impõem, como a inclusão social e econômica das populações afrodescendentes, afetadas por séculos de regime escravocrata.

Não obstante, a Declaração de Durban é mais abrangente ao tratar de populações afrodescendentes, povos indígenas, migrantes, refugiados e mulheres, e também aborda novas formas de intolerância e práticas do racismo, tais como discursos de ódio na internet.

Especificamente com relação às ações afirmativas, embora essas tenham sido previstas de forma genérica como “medidas especiais” e com caráter temporário na Convenção Internacional de 1965, a Declaração de Durban também avança ao especificá-las como “medidas especiais e programas de ação afirmativa” voltadas a combater desigualdades estruturais, reconhecendo que algumas desigualdades são tão enraizadas que exigem políticas permanentes de promoção da igualdade.

Assim, a Declaração de Durban ampliou e fortaleceu o conceito de ações afirmativas, reafirmando-as como instrumentos legítimos e necessários, vinculando-o a grupos específicos e a contextos de desigualdades históricas, recomendando, destarte, que sejam promovidas ações afirmativas estruturantes e duradouras, inclusive como forma de reparação.

Em âmbito interno, é importante reconhecer e destacar os avanços em termos de relações raciais ocorridos após a Declaração de Durban em território nacional, uma vez que a assunção de compromissos programáticos pelo governo brasileiro na esfera internacional depende do desenvolvimento de ações concretas no ordenamento jurídico interno para que se revelem eficazes e alcancem seus objetivos.

Nesse sentido, cabe registrar que, em 9 de janeiro de 2003, foi sancionada a Lei n. 10.639, que torna obrigatório o ensino sobre história e cultura afro-brasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares em todo o país. A referida lei assentou que o conteúdo programático deve incluir o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à história do Brasil.

Posteriormente, em 29 de agosto de 2012, foi sancionada a Lei n. 12.711, que estabeleceu a política de cotas para ingresso nas universidades

federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, oito anos após a implantação de cotas raciais na UFPR, por atuação e influência de Dora Bertúlio.

Em 9 de junho de 2014, foi sancionada também a Lei n. 12.990, que estabeleceu cotas raciais para o ingresso de pessoas negras em 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.

A referida lei foi recentemente revogada pela Lei n. 15.142, de 3 de junho de 2025, que ampliou o percentual de vagas de 20% para 30%, destinando-as a pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas para os concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas.

Também digno de nota é o Decreto n. 11.443, de 21 de março de 2023, que estabelece percentuais mínimos para o preenchimento de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal por pessoas negras.

Resta inequívoco que todos esses avanços em termos de ações afirmativas em âmbito nacional decorreram dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro em Durban, em 2001. É preciso, todavia, apontar que há ainda muito a avançar, uma vez que a Declaração e o Plano de Ação de Durban não se limitam a estabelecer diretrizes apenas com relação a ações afirmativas, mas reconhecem a necessidade da preservação de memória e de ações reparatórias mais abrangentes.

Destaca-se, no entanto, que, a partir da identificação dos pontos em que a Declaração de Durban avançou em termos de reconhecimento histórico, ações e instrumentos antirracistas e de reparação, resta inequívoca a contribuição da sociedade civil, das organizações de mulheres negras e também da atuação, do ativismo e da produção acadêmica de Dora Bertúlio para tais avanços, uma vez que tais apontamentos permeiam toda sua obra e ela é reconhecidamente uma expoente das pensadoras e articuladoras negras do país.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que Dora Bertúlio influenciou – e continuará influenciando – não apenas a análise crítica do Direito e o

Direito Antidiscriminatório em âmbito nacional, como também na esfera internacional.

Oxalá sua obra e seu legado permaneçam vivos e influenciando os avanços civilizatórios necessários para que alcancemos uma sociedade mais justa, plural, equitativa e inclusiva para todas as pessoas.

CONCLUSÃO

Conhecer a história de vida e a trajetória acadêmica e profissional de Dora Bertúlio, bem como os principais eixos de sua atuação no enfrentamento e combate ao racismo no Brasil, significa honrar sua existência e a marca de sua história.

Por isso, o presente artigo faz um sobrevoo nos principais elementos da história de vida de Dora Bertúlio que a levaram a promover uma interpretação e uma análise crítica do Direito, do Estado e da sociedade brasileira e a apontar as relevantes omissões e estruturas sociais, econômicas, políticas e jurídicas que permitiram as desigualdades raciais abissais construídas no Brasil desde o período da escravização e que as perpetuam até a atualidade.

Adicionalmente, buscou-se reforçar os elementos centrais de sua atuação acadêmica, profissional e como militante do movimento negro, especialmente quanto ao reconhecimento do racismo, das interseccionalidades que afetam em especial mulheres negras e, ainda, quanto à necessidade de adoção de medidas mitigatórias e ações afirmativas reparatórias com vistas à promoção de uma sociedade mais igualitária.

E, por fim, foram apontados os avanços que a Declaração e o Plano de Ação de Durban representaram tanto na esfera internacional como na doméstica, com a indicação de ações concretas adotadas no Brasil desde então, com vistas à redução das desigualdades raciais, reconhecendo o papel central que a sociedade civil e, em especial, as mulheres negras, das quais Dora Bertúlio é uma expoente, tiveram nos atos preparatórios à Conferência de Durban, bem como na construção de consensos e negociações nela realizadas quanto ao texto final aprovado.

Durante toda a análise, optou-se por adotar o tempo verbal no presente para se referir à produção, à obra e à influência de Dora Bertúlio, por reconhecer-se que, embora ela tenha falecido, seus escritos, sua luta e seu legado são vivos, aqui permanecem e continuarão produzindo efeitos, como se viva ela também estivesse. Esse é um dos belos efeitos de uma passagem terrena muito bem vivida como Dora teve: a certeza de que os frutos de sua atuação aqui continuarão e permanecerão rendendo mais outros frutos.

Honrar e reconhecer o trabalho, a vivência e as escrevivências de Dora Bertúlio, adotando-se o conceito emprestado de Conceição

Evaristo, permite a constatação de que a produção acadêmica e a atuação profissional serão tão mais profundas, relevantes e profícuas quanto mais a elas forem acrescidas as experiências de vida e os olhares individuais de sua autora.

No caso de Dora Bertúlio, certamente sua história de vida, sua consciência social e racial e suas lentes antirracistas foram essenciais para analisar o Direito, o Estado e a sociedade brasileira de forma crítica e desenvolver brilhantemente sua teoria sobre Direito e Relações Raciais, influenciando, assim, gerações de pensadores e juristas que passaram a debater as questões por ela trazidas, a ponto de termos mudanças concretas em termos de assegurar maior representatividade e inclusão às pessoas negras na sociedade brasileira.

É sabido que, embora relevantes, as transformações sociais que ocorreram até agora ainda são tímidas e que muito há de ser feito. Que a obra e o legado de Dora Bertúlio continuem vivos e inspirando muitas outras transformações daqui por diante.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio (2019). *Racismo Estrutural*. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).

BENTO, Cida. *O Pacto da Branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1989. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106299>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BERTULIO, Dora Lucia de Lima. Racismo e sistema de justiça no Brasil: vicissitudes de um projeto de violência racial. *Revista da Defensoria Pública da União*, v. 16, p. 19-41, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.46901/revistadapu.i16.p19-41>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 08 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 12 ago. 2025.

CARNEIRO, Sueli. *Escritos de uma vida*. São Paulo: Pólen, 2019.

CHOINSKI, Rodrigo. *Mulheres da UFPR: Dora Lucia Bertulio e o protagonismo na luta antirracista*. Paraná: Universidade Federal do Paraná, 2018. Disponível em: <https://ufpr.br/mulheres-da-ufpr-dora-lucia-bertulio-e-o-protagonismo-na-luta-anti-racista/#:~:text=Procuradora%20da%20institui%C3%A7%C3%A3o%2C%20Dora%20Lucia,por%20outras%20institui%C3%A7%C3%B5es%20no%20Brasil>. Acesso em 12 ago. 2025.

CIDADE DE JESUS, Edmo de Souza. As escrivências de Dora Bertulio na consolidação do quilombo jurídico direito e relações raciais. *Revista Transversos*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 14-38, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/transversos/article/view/81726>. ISSN 2179-7528. DOI: 10.12957/transversos.2024.81726. Acesso em: 25 jun. 2025.

DUARTE, Evandro Piza. *Direito e Relações Raciais: A construção a Teoria Crítica da Raça no Brasil*. [S.l.]: 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/106752647/Direito_and_Rel%C3%A7%C3%B5es_Raciais_A_constru%C3%A7%C3%A3o_da_Teoria_Cr%C3%ADtica_da_Ra%C3%A7a_no_Brasil_i. Acesso em: 25 jun. 2025.

FERREIRA, Sibelle de Jesus. Interseccionalidade de raça e gênero na prática: os movimentos de mulheres negras em conferências internacionais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 621-641, jul./dez. 2024.

GOMES, Camilla Magalhães. Raça e racismo como conceitos jurídicos de resistência. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 697-708, jan./jun. 2024.

RIBEIRO, Djamila. *Cartas para minha avó*. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

A REPRESENTATIVIDADE DO FEMINISMO NEGRO NO SETOR PÚBLICO: O ESPAÇO E A VOZ DA MULHER NEGRA

*THE REPRESENTATION OF BLACK FEMINISM IN THE
PUBLIC SECTOR: THE SPACE AND VOICE OF BLACK WOMEN*

Jessica Zimmer-Stefenon¹

1 Mestra em Administração Pública na área de Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Funções Institucionais da AGU pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Bacharela em Direito pela Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (FADERGS). Empregada pública da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) cedida para Advocacia-Geral da União.

SUMÁRIO: Introdução. 1. As mulheres negras no Brasil. 2. Burocracia representativa e inclusão. 3. O papel transformador do feminismo negro. 4. Políticas afirmativas no Brasil. 5. Evidências do Feminismo Negro. Conclusão. Referências bibliográficas.

RESUMO: O estudo investiga a representatividade do feminismo negro no setor público brasileiro, com foco na implementação do Decreto n. 11.443/2023, que estabelece critérios de ocupação por pessoas negras em cargos de liderança na administração pública. A pesquisa qualitativa, baseada em entrevistas semiestruturadas com 14 mulheres negras, explora as conexões entre as visões do feminismo negro e as políticas públicas antirracistas e antissexistas. Os resultados destacam a existência de pontos comunicativos entre esses mundos e sugerem um percentual entre 15% e 20% como ideal para a representação de mulheres negras em cargos de liderança. A pesquisa evidencia as barreiras estruturais enfrentadas por mulheres negras e enfatiza a necessidade de políticas afirmativas robustas para alcançar a equidade racial e de gênero no setor público. Com *insights* inovadores, o trabalho contribui para a formulação de ações inclusivas e reflexões sobre o papel transformador do feminismo negro na administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Feminismo negro. Mulher negra. Representatividade. Setor público brasileiro. Análise de conteúdo.

ABSTRACT: This study investigates the representation of Black feminism in the Brazilian public sector, focusing on the implementation of Decree No. 11.443/2023, which establishes criteria for Black people to occupy leadership positions in public administration. The qualitative research, based on semi-structured interviews with 14 Black women, explores the connections between Black feminist perspectives and anti-racist and anti-sexist public policies. The results highlight the existence of common ground between these worlds and suggest a percentage between 15% and 20% as the ideal for Black women's representation in leadership positions. The research highlights the structural barriers faced by Black women and emphasizes the need for robust affirmative action policies to achieve racial and gender equity in the public sector. With innovative insights, the work contributes to the formulation of inclusive actions and reflections on the transformative role of Black feminism in public administration.

KEYWORDS: Black feminism. Black woman. Representation. Brazilian public sector. Content analysis.

INTRODUÇÃO

A representatividade de mulheres negras no setor público brasileiro é um tema central na luta contra o racismo e o sexismo estrutural. Apesar de constituírem uma parcela significativa da população brasileira (IBGE, 2022), as mulheres negras permanecem sub-representadas em posições de liderança, um reflexo das barreiras históricas e culturais que limitam os acessos a espaços de poder. Essas desigualdades se perpetuam em um contexto em que o racismo e o sexismo operam de forma interseccional (Carneiro, 2003), sobrepondo discriminações que restringem tanto o reconhecimento quanto a valorização do papel dessas mulheres nas instituições públicas.

O Decreto n. 11.443, de 21 de março de 2023, que estabelece critérios de ocupação para pessoas negras em cargos de liderança na administração pública, representa um avanço importante na busca por equidade racial e de gênero. No entanto, a eficácia dessa política depende da compreensão das demandas específicas enfrentadas por mulheres negras, cujas experiências são moldadas por dinâmicas de exclusão interseccional. Embora o Brasil tenha implementado políticas afirmativas em áreas como educação e concursos públicos (Fundação FHC, 2016), a inclusão de mulheres negras em posições de liderança ainda é um desafio que exige ações mais integradas e efetivas.

Com base em entrevistas realizadas com mulheres negras atuantes no setor público e representantes do Movimento de Mulheres Negras, este estudo buscou explorar as interseções entre as perspectivas do feminismo negro e as políticas públicas, identificando barreiras estruturais e estratégias de superação. A pesquisa destaca como a ocupação de cargos de liderança por mulheres negras pode promover uma administração pública mais inclusiva, plural e alinhada às demandas de uma sociedade diversa.

Ao abordar essas questões, o trabalho contribui para o debate sobre igualdade racial e de gênero no setor público, propondo caminhos para fortalecer a implementação de ações afirmativas e criar condições para uma burocracia representativa. A análise evidencia que a representatividade de mulheres negras em espaços de poder não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma estratégia fundamental para promover políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

Diante do estudo e dos achados, dedica-se esta pesquisa em memória de Dora Lucia de Lima Bertulio, posto que é intrínseca a citação de sua trajetória e ensinamentos como sinônimo de representatividade do feminismo negro no setor público brasileiro. Sua voz de mulher e negra ecoou nos

espaços branqueados do ordenamento jurídico brasileiro e deixou o legado de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva.

*“Lá vem a negra falar de negro! Mas, não tem problema, é isso mesmo!”
Dora Lucia de Lima Bertúlio (in memoriam).*

1. AS MULHERES NEGRAS NO BRASIL

A escrivência da jurista Dora Lúcia Bertúlio relatada a seguir, em entrevista para De Jesus (2024, p. 22), demonstra a condição de subalternidade da mulher negra no mercado de trabalho brasileiro.

Com 15 pra 16 anos, exatamente. Lá em Itajaí, quando o papai foi preso, esse pessoal que tá fazendo a rede de apoio foi lá em casa, conversou com a mamãe. Eles perguntaram qual era a minha formação. Eu tinha o ginásio completo, já tava fazendo Contabilidade, era uma coisa fantástica, tinha datilografia, podia trabalhar. Tava tudo pronto para trabalhar. Daí eles foram e levaram em vários lugares. E até que eu ia lá, ia eu e a mamãe, daí dizia que era Dora Lucia, fulano que nos indicou e tal. “Mas, desculpe, a vaga não está mais disponível.” Daí primeiro era num banco, não deu. Daí foi num outro escritório, não deu. Foi uma outra firma, não deu. Daí tinha uma farmácia, que o cara achou um lugar que tinha na farmácia. Daí o cara também disse que já tinha contratado. Daí esse senhor chegou para mamãe, disse assim: “Dora, eu vou ser sincero com você, não leve mais sua filha em lugar nenhum. Eles não vão contratar porque disseram que não vão contratar negro”.

Assim como a jurista, a trajetória das mulheres negras no Brasil é marcada por processos históricos de exploração e exclusão, desde o período escravocrata até a contemporaneidade (Organizações de Mulheres Negras Brasileiras, 2016). Mesmo após a abolição, elas foram relegadas a posições de trabalho precarizado, muitas vezes restritas ao serviço doméstico ou a atividades de baixo prestígio (Andrews, 2018). Os dados mais atuais sobre a população negra feminina sugerem que essa população está triplamente sujeita à discriminação sexual, racial e de classe (Gonzalez, 2020).

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), representam o maior índice de ocupação em trabalho desprotegido (47,5%), com o menor salário no que se refere ao rendimento médio mensal (IBGE, 2022). Essa herança estrutural reflete-se no mercado de trabalho atual, incluindo o setor público, no qual a presença de mulheres negras em cargos

de liderança é escassa (Diesse, 2023), com quadro de sub-representação, perpetuando desigualdades raciais e de gênero. Lopez e Cardoso Jr. (2023) abordam que a sub-representação nos cargos de maior hierarquia faz com que os mundos político e do poder sejam percebidos como negados às mulheres, especialmente às negras, impactando as percepções de pertencimento e reconhecimento quando alcançam altos cargos.

Vale enfatizar que a exclusão das mulheres negras de espaços de poder está associada à interseccionalidade de opressões (Carneiro, 2003), que combina racismo e sexismo. Essa dinâmica reforça estereótipos negativos e limita o acesso a oportunidades de desenvolvimento e ascensão profissional, dificultando sua integração em ambientes de tomada de decisão.

Os dados sobre raça, gênero e suas interseccionalidades na administração pública são frágeis. De qualquer forma, cabe analisar as desigualdades que os números refletem nas diferentes esferas de governo. A população negra no setor público correspondia a 51,4% dos ocupados e a 49,6% dos funcionários públicos e militares, conforme dados levantados em 2019 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Ocorre que as disparidades que recaem sobre raça e gênero são constatadas ao se averiguar os números por esfera federativa, sendo o resultado de 55,3% no âmbito municipal; 30,1% no âmbito estadual; e 14,6% no âmbito federal. Na esfera municipal, a maioria da ocupação é de mulheres e de pessoas negras; no entanto, é nos municípios brasileiros que estão os menores rendimentos, enquanto os maiores encontram-se nos níveis federais (Silva; Lopez, 2021).

Observando a população negra feminina, essa corresponde a 34% na esfera federal do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, de acordo com o Observatório da Presença Negra no Serviço Público (OPN, 2024). Os dados evidenciam as disparidades por escolaridade do cargo e tipo de função; sob o viés de gênero, apenas 31,4% das servidoras negras possuem ensino superior, refletindo em 36,3% ocupantes com função técnica, e 34,3%, por sua vez, ocupam funções com menores rendimentos nos espaços do setor público federal, corroborando o indicado por Gaetani e Lago (2022, p. 159): “as funções-meio e regalias são facilmente capturadas por homens brancos [...]”. Quando a análise é apenas sobre cargos que exigem escolaridade média, ou seja, a base da pirâmide de ocupação no serviço público federal, verificam-se servidoras negras como camareiras, motoristas, serventes, atendentes, guardas, cozinheiras e até mesmo agentes (OPN, 2024).

Tais diferenças da posição da mulher negra no serviço público corroboram a discriminação racial e de gênero existente em suas trajetórias nesses espaços e fora deles, de acordo com Geraldo *et al.* (2023, p. 10):

Atualmente, no serviço público, essa limitação de acesso se dá por várias razões: pelos efeitos do racismo estrutural que obstaculizam historicamente seu acesso à educação formal (especialmente no nível superior), pela falta de referência de pessoas que se pareçam consigo nestes espaços para inspirá-las, pelos requisitos estabelecidos nos processos de seleção propriamente ditos, especialmente nos de carreiras mais concorridas, que valorizam conhecimentos técnicos que usualmente são reforçados em cursos preparatórios pouco acessíveis. E no caso das poucas pessoas que alcançam posições de liderança, o que se identifica são relatos de discriminação recorrente e a falta de políticas mitigadoras dos efeitos do racismo na permanência e no desenvolvimento em sua trajetória no serviço público.

2. BUROCRACIA REPRESENTATIVA E INCLUSÃO

Nesse aspecto, o conceito de burocracia representativa ganha força. Ora, se a população no Brasil é formada por 23,4% de mulheres negras (IBGE, 2022), a pergunta que se faz é “Porque a maioria da população brasileira não se faz representar nos espaços de decisão?” (Vieira, 2019, p. 127). Pinheiro (2023, p. 398) afirma que “o conceito de burocracia representativa coloca sobre a mesa a necessidade de se pensar sobre a ocupação dos espaços decisórios e as características daqueles que ocupam tais posições”, sugerindo que a ocupação majoritária dos espaços de poder por homens brancos explicita que outras perspectivas são desconsideradas na formulação da ação do Estado.

De uma perspectiva de representação burocrática, mulheres negras passam a disputar espaços públicos estruturalmente brancos, rígidos e patriarcais, denominados de lugares de *outsider within* (Santos, 2023). Ocupando esses espaços, elas passam à condição de assumir as regras dos processos, o que é chamado de autodefinição e autoavaliação, um passo relevante para os movimentos de emancipação (Collins, 2016). Nesse sentido, cabe citar a autoexplicitação de Dora Lúcia Bertúlio ao descrever o seu protagonismo como procuradora-chefe em ambientes predominantemente brancos e masculinos:

Quando eu volto, é exatamente o momento em que aqui a Universidade está mudando de gestão, e eu sou convidada para ser procuradora-chefe. Eu era procuradora e daí eu sou procuradora-chefe. E daí, com isso, novamente, você vai conseguir ter um protagonismo, você tem poder, né? Porque você está ali na frente de todo mundo que fala. É o procurador-geral que, razoavelmente, dirige aquilo que é correto,

aquilo que é legal, aquilo que está dentro do sistema constitucional e tudo o mais. E foi assim que a gente trabalhou as cotas raciais (De Jesus, 2024, p.30).

Lima (2019) sugere que a diversidade nos quadros da administração pública fortalece a legitimidade das instituições e a eficácia das políticas públicas. A ocupação de cargos de liderança por mulheres negras não apenas reflete a composição demográfica da sociedade, mas também contribui para a elaboração de políticas mais inclusivas e equitativas. A inclusão de mulheres negras em posições de poder é fundamental para democratizar as estruturas institucionais e combater desigualdades históricas, aspectos estes fundamentais para o alcance dos objetivos do feminismo negro (Lima, 2019). Exemplo disso é a descrição da relevante atuação de Dora Lúcia Bertúlio na posição de procuradora-chefe da Procuradoria da Universidade Federal do Paraná.

Ocorre que, quando a maioria da população não se encontra nos espaços de decisão, pode-se afirmar que não houve a aceitação das mulheres negras junto à sociedade brasileira, continuando elas na base da pirâmide social, continuam a ser a classe mais oprimida e explorada, sendo “[...] esquecidas nos porões de uma sociedade cujos sistemas de classificação social e econômico fazem da mulher negra o foco, por excelência, de sua perversão [...]” (Gonzalez, 2020, p. 268).

Vale destacar que:

A ausência de instrumentos para a representação de mulheres, legando aos homens a condução das discussões e decisões públicas, faz com que perspectivas dominantes continuem a determinar com exclusividade as prioridades políticas, as causas e possíveis soluções dos conflitos e a interpretação dos significados dos fatos sociais, travestindo um modo específico de ver o mundo em uma visão pretensamente neutra e universal e frontalmente divorciada de uma democracia heterogênea, multipolarizada e plural (Santos, 2017, p. 924).

3. O PAPEL TRANSFORMADOR DO FEMINISMO NEGRO

O feminismo negro propõe uma perspectiva emancipatória que transcende a luta por direitos individuais, promovendo a transformação das estruturas sociais e institucionais a partir de ideias criadas e analisadas sob a óptica de mulheres negras, com o ponto de vista de e para as mulheres negras. Ele enfatiza a importância de ações coletivas e redes de apoio para fortalecer a presença das mulheres negras em espaços de poder.

Cita-se como exemplo a mobilização da homenageada Dora Lúcia Bertúlio, militante política antirracista, que, enquanto assessora jurídica

da Universidade Federal de Mato Grosso, criou a Associação de Mulheres e Mulheres Negras, núcleo fortalecido pelo coletivo estudantil proposto para discutir, exclusivamente, a situação das mulheres negras na sociedade brasileira (De Jesus, 2024).

O conceito de interseccionalidade é central para compreender as múltiplas formas de opressão enfrentadas por mulheres negras. Diferentemente de abordagens que tratam raça e gênero como categorias isoladas, a interseccionalidade evidencia como essas dimensões interagem, criando experiências únicas de exclusão e resistência. Assim, parte-se da premissa de que os membros de uma coletividade possuem perspectivas distintas, ampliando a voz de grupos ainda mais minoritários dentro de cada contexto (Santos, 2017).

Por meio dessa ferramenta de entrelaçamento entre raça e gênero é que as mulheres negras sempre lutaram contra a invisibilidade e subalternidade existentes entre mulheres brancas no tocante ao feminismo e por homens negros quanto aos movimentos por igualdade racial. Por meio de uma perspectiva interseccional é que elas conseguem enfrentar conjuntamente as dicotomias do racismo e do sexismo (Da Silva Saraiva, 2022).

Assim, o feminismo negro, fundamentado nessa perspectiva, propõe a valorização da identidade das mulheres negras e o reconhecimento de suas contribuições para a sociedade. Ele também enfatiza a necessidade de políticas públicas que considerem as especificidades desse grupo como forma de combater a desigualdade e promover a equidade. Segundo Gonzalez (1984), o feminismo negro atua como uma força transformadora, desafiando estruturas de poder que perpetuam o racismo e o sexismo.

4. POLÍTICAS AFIRMATIVAS NO BRASIL

As políticas afirmativas no Brasil começaram a ser implementadas nos anos 2000, inicialmente voltadas para o acesso à educação superior, com a implementação do sistema de cotas em 2001 (Fundação FHC, 2016).

Enfatiza-se mais uma vez o legado da jurista Dora Lúcia Bertúlio, dada sua relevante atuação na implementação da política de cotas raciais para o ingresso no ensino superior público federal. Durante sua carreira na advocacia pública, enquanto procuradora-chefe, conjuntamente com outros defensores, percorria espaços universitários para disseminar a importância das ações afirmativas. Nos caminhos que percorria, encontrava em sua maioria homens brancos, no entanto, foi por meio de uma atuação imponente, respeitosa e contundente que se sobrepôs às amarras patriarcal, machista e racista da sociedade brasileira (De Jesus, 2024).

Posteriormente, políticas públicas antidiscriminatórias foram ampliadas para outras áreas, como concursos públicos, com a reserva de 20% das vagas oferecidas na administração pública (Penha; Picanço, 2021). No entanto, sua eficácia tem sido limitada no que diz respeito à representatividade em cargos de liderança, especialmente para mulheres negras.

Gaetani e Lago (2022, p. 159) destacam que “[...] se quisermos ter políticas públicas que de fato solucionem problemas na vida das pessoas, precisaremos incluir o princípio da diversidade na construção e na prioridade de carreiras, concursos e da formação”, uma vez que a legitimidade dos governos se potencializa quando a diversidade é assumida como valor de Estado (Geraldo *et al.*, 2023).

Neste aspecto, o Decreto n. 11.443/2023 representa um avanço ao introduzir critérios de ocupação por pessoas negras em cargos comissionados, inclusive com a indicação de percentual mínimo de mulheres negras. No entanto, sua aplicação enfrenta barreiras institucionais, como resistências culturais e a ausência de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação.

5. EVIDÊNCIAS DO FEMINISMO NEGRO

A presente pesquisa tem como objetivo compreender o desenvolvimento nacional do Decreto n. 11.443/2023 ante a centralidade do enfrentamento ao racismo e sexismo existentes no setor público brasileiro. Para compreender a perspectiva dos atores entrevistados sobre qual o percentual mínimo de mulheres negras que representaria espaço e voz no setor público, assim como buscar pontos de contato sobre reflexões distintas à luz da representatividade das mulheres negras na administração pública federal, utilizou-se uma abordagem qualitativa, com entrevistas semiestruturadas realizadas com 14 mulheres negras.

As participantes foram selecionadas com base em sua atuação na formulação da referida política pública ou ligadas diretamente à implementação do normativo (duas participantes), tais como Ministério da Igualdade Racial (MIR) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), e em perspectivas fundamentadas no feminismo negro, com representantes de movimentos sociais que integram a Articulação de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB) (12 participantes). Nesse aspecto, foram convidadas 45 representantes de cada grupo vinculado à AMNB, porém 11 movimentos demonstraram interesse em contribuir com a pesquisa, na média de dois por região brasileira, sendo 10 entrevistas individuais e uma em dupla. Todas eram ativistas sociais, o que corrobora a coleta de dados sobre as perspectivas das mulheres negras nos espaços de representação no setor público, enquanto sujeitos da própria fala.

O método investigativo eleito permite uma compreensão profunda e histórica das vivências de indivíduos e grupos subvalorizados e sub-representados que compõem a base da pirâmide social, as mulheres negras. As sutilezas e complexidades da discriminação de raça e gênero podem não ser capturadas apenas por métodos quantitativos dentro da gama de dados étnico-raciais, que nem sempre recortam o gênero e suas interseccionalidades.

E, sob a óptica do setor público brasileiro, o desafio é ainda maior diante da escassez de dados públicos que possibilitem identificar, avaliar e acompanhar o nível de maturidade da equidade étnico-racial na composição do funcionalismo público (Geraldo *et al.*, 2023).

O roteiro das entrevistas explorou as percepções sobre políticas afirmativas e sua implementação, as barreiras enfrentadas no setor público relacionadas com interseccionalidade de gênero e raça, estratégias de superação e o papel do feminismo negro na construção da trajetória profissional. As entrevistas foram realizadas por videoconferência na plataforma Teams, as quais foram gravadas e transcritas de forma integral, com aplicação do “Termo de consentimento livre e esclarecido” exposto a cada entrevistada, tendo durabilidade média de 30 a 40 minutos por entrevistada.

Os dados foram tratados por análise de conteúdo, sob a perspectiva de Bardin (2016), categorizando narrativas que evidenciam as interseccionalidades entre gênero e raça no setor público em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento e interpretação.

A abordagem buscou identificar padrões e compreender as percepções sobre representatividade, a partir da relação com as contribuições teóricas existentes sobre o tema e a identificação da interseção nas falas dos sujeitos da pesquisa, conforme sugerido por Vergara (2005). Contou-se com auxílio do software de análise de dados qualitativos chamado ATLAS.ti Web (2024), que permitiu a codificação dos comentários para cada categoria analisada.

A pesquisa revelou uma série de insights sobre as barreiras enfrentadas por mulheres negras no setor público e as interseções entre o feminismo negro e as políticas afirmativas. Cinco categorias de análise foram delineadas: (i) Mulheres negras no mercado de trabalho; (ii) Representação das mulheres negras nos espaços públicos; (iii) O feminismo negro e sua visão; (iv) Políticas públicas de combate ao racismo e sexismo no setor público; e (v) Perspectiva sobre o percentual de mulheres negras em cargos de liderança no setor público. Os principais achados incluem:

i. A sub-representatividade em cargos de liderança. Embora o Decreto n. 11.443/2023 represente um avanço ao estabelecer critérios de ocupação

para pessoas negras em cargos de liderança, sua implementação prática ainda encontra obstáculos. As participantes relataram que, apesar do discurso oficial de inclusão, a ocupação de posições de destaque por mulheres negras permanece limitada, refletindo barreiras estruturais e culturais, perpetuando uma cultura de invisibilidade da mulher negra nos organismos públicos.

ii. Barreiras estruturais e culturais. Os relatos evidenciaram que o racismo e o sexismo institucionalizados no setor público resultam em discriminação direta e indireta. As mulheres negras enfrentam maior dificuldade para acessar redes de apoio e oportunidades de promoção, além de estarem frequentemente sujeitas a estereótipos que questionam sua competência e legitimidade em posições de poder. Aspectos esses que impactam no adoecimento mental e físico.

iii. Interseccionalidade e experiência no setor público. A interseccionalidade de raça e gênero foi um tema recorrente, com as participantes destacando como essas dimensões amplificam as desigualdades. Enquanto políticas afirmativas foram vistas como um passo positivo, elas foram avaliadas como insuficientes para lidar com os desafios específicos enfrentados por mulheres negras.

iv. Redes de apoio e sororidade. A importância das redes de apoio foi amplamente reconhecida. As participantes enfatizaram que iniciativas como mentorias e grupos de apoio femininos são fundamentais para fortalecer a confiança e promover estratégias de superação.

Os resultados confirmam as premissas da pesquisa, destacando as barreiras estruturais e as dinâmicas interseccionais enfrentadas por mulheres negras no setor público. A sub-representação em cargos de liderança reflete não apenas desigualdades históricas, mas também a falta de comprometimento institucional com políticas inclusivas. O conceito de interseccionalidade, central ao feminismo negro, ajuda a explicar como as opressões de raça e gênero se entrelaçam, criando barreiras específicas que demandam soluções integradas.

O Decreto n. 11.443/2023 é um marco na promoção da inclusão racial e de gênero, mas sua efetividade depende de esforços para transformar a cultura organizacional e assegurar o cumprimento das metas estabelecidas. As participantes apontaram que a resistência a essas políticas está enraizada em práticas que perpetuam privilégios e dificultam a ascensão de mulheres negras, mesmo quando elas atendem aos critérios formais para ocupação de cargos.

Os resultados da pesquisa evidenciaram que menos da metade das falas do feminismo negro e do setor público tiveram pontos de comunicação; dos 34 códigos, apenas sobre 15 foi possível o estabelecimento de pontes

comunicativas. No que tange ao percentual de mulheres negras nos cargos de liderança, trazido pelo Decreto n. 11.443/2023, a maioria das representantes dos movimentos compreendeu que entre 15% e 20% seria o melhor indicativo para representá-las nos espaços de poder do serviço público, enquanto o MGI e o MIR informaram estar em processo de definição nesse quantitativo e que o farão com base no diagnóstico da população negra de cada órgão.

O fato de a literatura e o resultado da pesquisa estarem em consonância soaria como algo positivo, se fosse mera discussão sobre os 30% estipulados para pessoas negras nos cargos de liderança. Mas a pauta aqui é a forma em que as mulheres estão inseridas na política pública, em meio a um § 4º do art. 3º de um decreto sobre pessoas negras, ou seja, a política negra foi construída em torno do sujeito masculino heterossexual, o que, por sua vez, as secundariza na suposta universalidade de gênero indicada por Carneiro (2015) e Kilomba (2019).

O resultado disso: entre 14 entrevistas, nove alegam que a indicação de um percentual mínimo de mulheres negras nos cargos representativos pelos governantes, de acordo com o Decreto n. 11.443/2023, não é uma política pública de inclusão racial e de gênero no serviço público brasileiro, visto que sustenta o mito da democracia racial, conforme Gonzalez (2020), Gomes (2019) e Carneiro (2015).

Em suma, o instrumento acaba como um discurso genderizado que insere as mulheres negras em pautas que não interpretam suas trajetórias (Kilomba, 2019), encobrendo a realidade de exclusão e opressão vivenciadas por elas (Gonzalez, 2020). Diante disso, conhecer as perspectivas e o percentual de representação sobre o § 4º do art. 3º do Decreto n. 11.443/2023 à luz do feminismo negro é colocar as mulheres negras como sujeitas da própria fala, é ir de encontro ao discurso de exclusão que caracteriza o excluído, conforme interesses e valores de quem promove as políticas públicas, daquele “cientista fechado em seu gabinete” (Gonzalez, 2020; Gomes, 2019).

A valorização das redes de apoio, como espaços de resistência e fortalecimento, corrobora estudos que destacam a importância da sororidade e da colaboração na superação de barreiras institucionais (Gonzalez, 1984). Essas redes não apenas oferecem suporte emocional, mas também funcionam como ferramentas práticas para enfrentar as desigualdades no ambiente de trabalho.

A pesquisa evidencia que, embora o feminismo negro e as políticas afirmativas estabeleçam bases importantes para a inclusão, ainda há uma desconexão entre o discurso e a prática no setor público. A superação dessas barreiras requer um compromisso institucional mais robusto, voltado para transformar estruturas organizacionais e promover um ambiente verdadeiramente inclusivo.

CONCLUSÃO

Considerando a subvalorização e a sub-representação nos espaços públicos, as mulheres negras possuem o direito de assumir o próprio discurso, circunstância em que se colocam como sujeitos humanos e definem a si próprias (Gonzalez, 2020; Collins, 2016). Diante do Decreto n. 11.443/2023, que prevê 30% de pessoas negras nos cargos de gestão pública, e valendo-se do § 4º do art. 3º que observa um percentual mínimo de mulheres a ser definido pelas autoridades do MIR e MGI, esta pesquisa buscou conhecer, sob a visão do feminismo negro, enquanto sujeito de fala, qual o percentual mínimo de mulheres negras nos cargos de liderança do setor público que representa a classe mais oprimida da sociedade brasileira.

Conectando as perspectivas de quem enxerga e de quem faz e implementa as políticas públicas, procurou-se estabelecer pontes comunicativas entre os diferentes mundos: o feminismo negro – que representa as múltiplas identidades, valorização de trajetórias e experiências das mulheres negras; e, por outro lado, o setor público – um espaço complexo e homogêneo, formado por burocratas e líderes de governo que resguardam o estado democrático de direito.

A investigação concentrou-se na análise dos pensamentos de representantes do feminismo negro de todas as regiões brasileiras e de autoridades envolvidas na formação e/ou implementação do Decreto n. 11.443/2023. Para tanto, a pesquisa inseriu-se em um campo de estudos voltados ao contexto histórico das mulheres negras no mercado de trabalho brasileiro, à ocupação do feminismo negro na administração pública federal, à visão humanística das mulheres negras e seu reflexo nas ações afirmativas, e às políticas públicas raciais no setor público federal: “sexismo à brasileira”. Essa abordagem possibilitou diversas descobertas, o que, por sua vez, contribuiu para o progresso teórico em cada uma dessas áreas.

Os resultados possibilitaram estabelecer uma ponte comunicativa entre o mundo da administração pública federal e o mundo do feminismo negro, apontando pontos de comunicação em menos da metade dos comentários, sendo 15 codificações das 34 pontuadas, e, dessas, houve um conflito de pensamentos entre os mundos. Sobre a perspectiva de percentual de mulheres negras nos cargos de liderança, mais da metade do feminismo negro considera que, no mínimo, 15% a 20% são índices que representariam a classe feminina negra nos espaços de poder público. Todavia, as autoridades competentes do MIR e MGI demonstraram possuir um percentual que será baseado no diagnóstico de cada órgão público, ou seja, variações serão observadas que podem não atender às perspectivas do feminismo negro.

A pesquisa evidencia a importância de ações afirmativas que contemplem as demandas do feminismo negro para alcançar equidade racial e de gênero no setor público. A inclusão de mulheres negras em cargos de liderança não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma estratégia para fortalecer a administração pública como reflexo de uma sociedade plural e democrática. A implementação do Decreto n. 11.443/2023 representa um passo significativo, mas sua eficácia dependerá do compromisso político e da capacidade de enfrentar barreiras históricas e estruturais existentes na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ATLAS.TI. *Atlas.ti Web para navegadores*: a maneira mais fácil de descobrir insights qualitativos. [S.l.]: [s.n.], 2024.

ANDREWS, George Reid. *Desigualdade*: raça, classe e gênero, 2018.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Decreto nº 11.443/2023, de 21 de março de 2023. Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília. 2023.

_____. Ministério da Igualdade Racial. *Relatório final do grupo de trabalho interministerial para a elaboração do Programa Federal de Ações Afirmativas*. Brasília: MIR, 2023.

CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro, 2015.

_____. Mulheres em movimento. *Estudos Avançados*, v. 17, p. 117-133, 2003.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a outsider within. *Sociedade e Estado*, v. 31, p. 99-127, 2016.

DE JESUS, Edmo de Souza Cidade. As escrevivências de Dora Bertulio na consolidação do Quilombo Jurídico Direito e Relações Raciais. *Revista TransVersos*, v. 1, n. 30, p. 14-38, 2024.

DA SILVA SARAIVA, Rutiele Pereira. A mulher negra como “Outro do Outro”: in-terseções entre gênero e raça em Grada Kilomba e Lélia Gonzalez. *(Des) troços: Revista de Pensamento Radical*, v. 3, n. 1, p. 78-90, 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Infográfico mulheres inserção no mercado de trabalho*. [S.l.]: [s.n.], [2023].

FUNDAÇÃO FHC. *Questão racial: as demandas do movimento negro e políticas públicas da história recente*. [S.l.]: [s.n.], 2016.

GAETANI, Francisco; LAGO, Miguel. *A construção de um estado para o século XXI*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.

GERALDO, Bruno Luis Simões *et al.* *Recomendações para promoção de equidade étnico-racial no serviço público brasileiro*. [S.l.]: [s.n.], 2023.

GOMES, Nilma Lino. *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis: Vozes, 2019.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Schwarcz; Companhia das Letras, 2020.

_____. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, p. 223-244, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Editora Cobogó, 2019.

LIMA, Andréa Franco *et al.* “Marielle virou semente”: representatividade e os novos modos de interação política da mulher negra nos espaços institucionais de poder. *Sociologias Plurais*, v. 5, n. 1, p. 52-75, 2019.

LOPEZ, Felix Garcia; CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. Brasília: Ipea, 2023.

OBSERVATÓRIO DA PRESENÇA NEGRA NO SERVIÇO PÚBLICO – OPN. *Observatório da Presença Negra no Serviço Público*. [S.l.]: [s.n.], 2024. Disponível em: <https://www.observatoriopresencanegra.com.br/>. Acesso em: 19 jan. 2026.

ORGANIZAÇÕES, DE MULHERES NEGRAS BRASILEIRAS – AMNB. *Pró III Conferência Mundial da ONU contra o Racismo, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância*. [S.l.]: [s.n.], 2016.

PENHA, Pedro Henrique Elgaly da; PICANÇO, Felícia Silva. Desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da Lei no 12.990/2014. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 31, p. 35-46, 2021.

PINHEIRO, Luana. Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do Executivo federal entre 1999 e 2020. In: LOPEZ, Felix Garcia; CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. Brasília: Ipea, 2023. p. 371-406.

SANTOS, Marina França. A representação de mulheres nos espaços de poder e a standpoint theory: contribuições de uma epistemologia feminista. *Veritas*, Porto Alegre, v. 62, n. 3, p. 904-933, 2017.

SANTOS, Vitailma Conceição; SAMPAIO, Sônia Maria Rocha. Uma “mulher do fim do mundo” na academia: aprendendo com a trajetória outsider within de Virgínia Bicudo. *Revista Brasileira de Educação*, v. 27, p. 1-23, 2023.

SILVA, Tatiana Dias; LOPEZ, Felix Garcia. *Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, Henrique. *O amor como revolução*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

DA EXCLUSÃO À REPARAÇÃO FISCAL:
AÇÕES AFIRMATIVAS, JUSTIÇA
TRIBUTÁRIA E A CRÍTICA NEGRA DE
DORA LÚCIA BERTÚLIO

*FROM EXCLUSION TO FISCAL REPARATION: AFFIRMATIVE
ACTION, TAX JUSTICE, AND DORA LÚCIA BERTÚLIO'S
BLACK CRITIQUE*

Thayana Felix Mendes¹

¹ Mestra em Fianças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Bacharela em Direito pela UERJ. Procuradora da Fazenda Nacional.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Teoria Racial Crítica e o quilombo jurídico de Dora Lúcia Bertúlio. 2. Direito Tributário como tecnologia de discriminação. 3. Discriminações positivas, tributação e ações afirmativas raciais: convergências por justiça distributiva. 4. Leitura crítica da Reforma Tributária de 2023 à luz da doutrina de Dora Lúcia Bertúlio. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente artigo propõe uma análise crítica sobre justiça fiscal a partir das ideias de Dora Lúcia Bertúlio, que inaugura a hermenêutica negra no Direito brasileiro, desestabilizando as estruturas jurídico-institucionais que historicamente excluíram marcadores raciais. Partindo da noção de quilombo jurídico como espaço de resistência e prática de justiça, Bertúlio propõe uma interpretação negrocentrada e convoca a uma reanálise da neutralidade jurídica. Contemporizando tal crítica e aplicando à noção de justiça fiscal, está a percepção de que o Direito Tributário, comumente tratado como técnica neutra, é instrumento ativo de exclusão racial e social, estruturado para manter privilégios econômicos brancos e marginalizar corpos e territórios negros. Debate-se, sob os ensinamentos de Dora, a aplicação da hermenêutica negra à tributação e a aplicação de ações afirmativas a partir da fiscalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Ações afirmativas. Justiça fiscal. Tributação. Raça. Dora Lúcia Bertúlio.

ABSTRACT: This article proposes a critical analysis of tax justice based on the ideas of Dora Lúcia Bertúlio, who inaugurates Black hermeneutics in Brazilian Law, destabilizing the legal and institutional structures that have historically excluded racial markers. Drawing on the notion of the legal quilombo as a space of resistance and justice in practice, Bertúlio advances a Black-centered interpretation and calls for a reassessment of legal neutrality. Extending this critique to the field of tax justice reveals that Tax Law—commonly treated as a neutral technical domain—is, in fact, an active instrument of racial and social exclusion, structured to maintain white economic privilege while marginalizing Black bodies and territories. Under Bertúlio's guidance, the article discusses the application of Black hermeneutics to taxation and the design of affirmative action policies through fiscal mechanisms.

KEYWORDS: Affirmative action. Tax justice. Taxation. Race. Dora Lúcia Bertúlio.

INTRODUÇÃO

A trajetória das ações afirmativas no Brasil tem sido marcada por lutas sociais intensas, de reconhecimento e redistribuição, as quais exigem a reformulação de um Estado estruturado por desigualdades raciais. Hoje, a constatação de que o ordenamento jurídico nacional foi tradicionalmente erigido como instrumento de opressão racial, absorvendo e institucionalizando o racismo estrutural, não causa a surpresa de outrora. Na galeria das vozes históricas que, escritas, faladas e gritadas, denunciavam o racismo e exigiam políticas públicas pelo e para o povo negro, temos, dentre outros, Abdias do Nascimento, Lélia Gonzalez, Carlos Alberto Medeiros, Sueli Carneiro, Hamilton Cardoso, Eunice Prudente e Dora Lúcia Bertúlio. Essa que, em 1989, defendeu sua dissertação *Direito e Relações Raciais no Brasil*, na qual colocou a questão racial no centro da epistemologia jurídica. Dora denunciou, cientificamente, o “lugar do negro” e como o silêncio do Direito ordena o racismo brasileiro, que se coloca indireta e sutilmente. “Ainda que essa sutileza seja comparável aos passinhos de um elefante” (Bertúlio, 1989, p. 149).

Apesar de só ter sido publicada no formato de livro em 2009, 30 anos depois de defendida, Dora Lúcia Bertúlio emerge, desde o início da década de 90, como referência doutrinária histórica da ideia de “quilombo jurídico”. Uma metáfora simbólica da elaboração de um saber jurídico negro, autônomo e insurgente, que não se submete ao monopólio da hermenêutica branca e eurocêntrica. Dora conformou essa práxis emancipatória ao propor, no ano da vigência constitucional, um deslocamento hermenêutico disruptivo. Em vez de pensar o Direito a partir de um sujeito universal neutro, criou uma teoria situada, marcada pela busca da cidadania plena – e não apenas formal – do povo negro do país.

Dora aplica ao Brasil a leitura racial crítica do Direito, como campo tensionado por disputas de poder e identidade. Um giro interpretativo que rompe com a tradição eurocentrada da dogmática jurídica, cuja pretensa neutralidade foi instrumental para legitimar hierarquias raciais sob o manto da igualdade formal. A premissa é de que o Direito tem o papel de “ordenar, regular e controlar o estado em seu fim específico: ‘o bem comum’”, que não seria tão “comum” assim... O Direito seria, a bem da verdade, um discurso das

classes dirigentes, permitindo o desenvolvimento e perpetuação dessas mesmas classes em detrimento das demais. O texto legal age como suporte legal da consciência moral do Estado quando enunciado em princípios. E, quanto mais abstrato o preceito e a intenção, maior a manipulação sofrerá a sociedade, em especial as classes não dirigentes (Bertúlio, 1989, p. 180).

Ao relacionar Direito, racismo e luta de classes, Dora conclui que, “travestido de humanista, o sistema jurídico formado neste país, desde a independência, procurou preservar os valores das classes dominantes” (Bertúlio, 1989, p. 161). E, nesse sentido,

duas questões, pois se abrem: ou os negros são realmente física e intelectualmente inferiores aos brancos e, pois predestinados à pobreza e à miséria ou a questão racial extrapola a exploração capitalista de forma que os negros enfrentam dupla exploração: a racial e a de classe (Bertúlio, 1989, p. 108).

E é exatamente da relação entre Direito, Classe e Raça o ponto de partida deste artigo que pretende, assim, homenagear a ousadia acadêmica de Dora Bertúlio. Ela que impulsionou não apenas a construção do Direito Antidiscriminatório, mas influenciou e legitimou a atuação política dos movimentos negros após 1988². No recorte que nos afeta, sob o impacto e o olhar da obra *Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo* da nossa homenageada, examinaremos a tributação como instrumento de perpetuação de desigualdades raciais e a necessidade de políticas públicas tributárias como ações afirmativas dentro da concepção de “quilombo jurídico”.

1. TEORIA RACIAL CRÍTICA E O QUILOMBO JURÍDICO DE DORA LÚCIA BERTÚLIO

A Teoria Racial Crítica do Direito de Dora Bertúlio³ nos convida a compreender o Direito não apenas como sistema normativo, mas como campo de disputa política. Sem meias palavras, Dora enfrenta o racismo em sua obra. Sua noção de “quilombo jurídico” simboliza a criação de espaços de resistência e elaboração de saberes situados, no qual a oralidade, a ancestralidade e a vivência negra são valorizadas como ciências jurídicas legítimas. Ao deslocar a produção do saber jurídico do centro para as margens, Dora enfrenta o monopólio interpretativo dos juristas brancos e denuncia a exclusão racial sistemática como estratégia de poder.

2 A expressão “*Direito e Relações Raciais*” se tornou um campo de estudo jurídico, disciplina em faculdades, hermenêutica jurídica e base de lutas políticas no país. Após Dora Lúcia, foram os trabalhos publicados sob tal nomenclatura: Moreira, 2024, p. 1115-1141; Moreira; Ribeiro; Batista, 2023.

3 “Inserida noutro contexto Dora Bertúlio, apresenta diversas apropriações do pensamento crítico, seja a crítica frankfurtiana, o marxismo jurídico, o Critical Legal Studies e mais especificamente a crítica jurídica brasileira, destacadamente Roberto Aguiar e Roberto Lyra Filho. No prefácio da publicação da pesquisa em livro, o professor Evandro Piza (2019: 16) chama atenção para a inserção de Dora Lúcia neste campo por influência do movimento acadêmico que se estruturava no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Catarina” (Gomes, p. 1203-1241, 2021, nota de rodapé 12).

A Teoria Crítica pensa o Direito a partir das consequências da aplicação das normas jurídicas na realidade social, afastando a premissa de que as normas são gerais e abstratas. No caso da Teoria Crítica da Raça, especificadamente, entende-se que o Direito se molda a partir de privilégios e hierarquias raciais, revelados também pela interpretação formalista do texto legal. Ou seja, a construção normativa acrítica à realidade social, com estrita deferência à literalidade e sem intenção de transformação concreta, coloca o Direito como instrumento a favor das desigualdades raciais. Adilson José Moreira, Phillippe Oliveira de Almeida e Wallace Corbo explicam que:

A teoria decolonial decorre de uma vertente intelectual crítica que pressupõe uma continuidade de processo de dominação entre grupos humanos em nações que passaram por um processo de colonização. Embora elas tenham adquirido independência política das antigas metrópoles, a prevalência da cultura europeia, a persistência dos processos de exploração econômica, a concentração do poder nas mãos de pequenas elites e a preservação de práticas sociais e culturais que representam grupos anteriormente subordinados como incapazes de atuarem de forma competente no espaço público fazem com que relações de dependência e marginalização sejam reproduzidas ao longo do tempo (Moreira; Almeida; Corbo, 2022, p. 86).

Ainda, pode-se analisar a obra jurídica de Dora Bertúlio como o que Conceição Evaristo chamou de “escrivência” (Evaristo, 2020): a escrita de quem vive, resiste e transforma. Quebrando convenções eurocentradas formalistas e supostamente isentas, o texto jurídico é entrelaçado com o corpo negro, com a dor da exclusão e com o sonho da emancipação. Nesse sentido, ao tratar de quilombo jurídico como categoria do Direito, Edmo de Souza Cidade de Jesus ensina que:

Por intermédio da desestabilização da cultura jurídica tradicional, criou-se um quilombo jurídico comprometido com a práxis emancipatória. Sendo que, a categoria quilombo é mobilizada para classificar esse movimento teórico-prático porque, a partir de Abdias do Nascimento, Clóvis Moura e Beatriz Nascimento, é possível pensar os quilombos para além da experiência histórica que se consubstanciaram, para percebê-los também enquanto tecnologia político – social (Jesus, 2024, p. 15).

Diante da centralidade da raça como elemento constitutivo do poder jurídico, Dora Bertúlio rejeita o ideal liberal da igualdade formal, propondo em seu lugar uma justiça antissubordinatória que reconhece os marcadores sociais de desigualdade e propõe intervenções jurídicas orientadas pela

equidade. A neutralidade, nesse contexto, é revelada como tecnologia, ou seja, como uma forma sofisticada de manutenção das hierarquias raciais. Como premissa, a de que o Direito não é apenas um conjunto neutro de normas, mas um mecanismo de exclusão social e racial, que cristaliza desigualdades e as apresenta como resultados naturais ou inevitáveis.

Dessa forma, a autora demonstra, com contundência, que a arquitetura do Direito brasileiro foi erguida para privilegiar os interesses da elite branca e proprietária, relegando a população negra a uma cidadania de segunda classe. Entre as pioneiras a denunciar a neutralidade racista do ordenamento jurídico nacional, sua obra articula o Direito ao imperativo da justiça racial, recolocando a raça no centro da análise como operador jurídico e social. Ao propor uma epistemologia afrocentrada, Bertúlio inscreve o pensamento negro no núcleo das reflexões jurídicas. Sua crítica, entretanto, não se limita ao diagnóstico: é normativa e propositiva, defendendo que o Direito deve ser mobilizado como instrumento de emancipação coletiva. A força de seu pensamento foi decisiva para a consolidação das ações afirmativas como políticas públicas, inspirando juristas, militantes e acadêmicos na construção de um Direito comprometido com a equidade.

Podemos afirmar que Dora inaugura a Teoria Crítica da Raça brasileira, em consonância com a tradição inaugurada por Derrick Bell (Bell, 1995, p. 518-533), que sustenta, sob a realidade do Brasil, que o Direito opera como “filtro de reconhecimento”, ou seja, como instância que determina quem será considerado plenamente humano e titular de dignidade jurídica. Tal leitura é essencial para compreender que a raça, longe de ser um dado biológico ou uma construção retórica, é operador político central na organização do poder estatal e da cidadania jurídica no Brasil. Pensar o Direito na perspectiva liberal-individualista é contribuir para a reprodução das relações hierárquicas de poder, motivo pelo qual a hermenêutica crítica e engajada deve partir do lugar de fala e da experiência social dos grupos historicamente subalternizados.

A proposta de Bertúlio dialoga diretamente com o conceito de “epistemologia da ignorância” formulado por Charles Mills⁴, segundo o qual a negação do racismo estrutural pelo discurso jurídico majoritário constitui, em si, uma forma de manutenção da dominação racial. Ao analisar o Judiciário como espaço de reprodução de privilégios – e não como simples intérprete neutro da Constituição –, Bertúlio explicita a necessidade de ruptura com a interpretação simétrica da igualdade, substituindo-a por uma

4 Charles Mills constrói a ideia de contrato racial, que tem como premissa o privilégio do homem branco em prejuízo do “não branco”, exercendo força normativa no funcionamento da sociedade. A epistemologia da ignorância tem como fundamento a produção de estereótipos e formas de apagamento do conhecimento que não está no foco da epistemologia branca. Tem-se, com isso, um contrato de dominação, em conjunção do contrato racial com o sexual (Mills, 2011, p. 11-12).

abordagem antissubordinatória, que avalie os efeitos concretos das normas sobre grupos racializados.

A raça, o racismo e as formas de discriminação racial, nesse contexto, são categorias jurídicas dotadas de plena eficácia normativa, conformando o dever estatal de adotar medidas que superem desigualdades estruturais em todas as esferas da vida social, inclusive na seara tributária. Nas palavras de Daniel Sarmiento, apenas o abandono da igualdade meramente formal e a promoção concreta da igualdade material permitem a afirmação real dos direitos dos afrodescendentes, exigindo do Estado uma postura ativa de reconhecimento das identidades culturais e das iniquidades herdadas da escravização.

Só na fase final do século XX, a preocupação com o direito à diferença incorpora-se definitivamente ao discurso da igualdade. Torna-se evidente, então, que o direito de cada pessoa de ser tratada com igualdade em relação aos seus concidadãos exige uma postura de profundo respeito e consideração à sua identidade cultural, ainda quando esta se distancie dos padrões hegemônicos da sociedade envolvente. O respeito, a preservação e a promoção das culturas dos grupos minoritários convertem-se, assim, numa das dimensões fundamentais do princípio da igualdade. (...) Neste quadro, a afirmação concreta dos direitos dos afrodescendentes no Brasil precisa transcender a isonomia meramente formal, para buscar a inclusão efetiva dos negros na sociedade, em igualdade real de condições com os brancos (Sarmiento, 2006, p. 146-147).

Tal como Roger Raupp Rios assinala, o reconhecimento jurídico das diferenças é condição de possibilidade para a realização da igualdade substantiva no Estado Democrático de Direito. Seria inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito o dever “de reconhecimento das diversas identidades sob as quais se organizam os grupos sociais que compõem a coletividade” (Rios, 2012, p. 172).

A perspectiva pós-positivista revela que o direito à igualdade apenas se realiza na medida em que incorpora o direito à diferença. Como observou Neusa Santos Souza, ser negro no Brasil não é apenas resultado da experiência fenotípica da discriminação, mas exige a assunção de uma consciência identitária que transcenda os paradigmas da subalternidade imposta. O direito ao reconhecimento e à diferença, nesse sentido, fundamenta o dever estatal de agir afirmativamente, inclusive mediante o uso da tributação como instrumento de redistribuição e reparação.

Essa concepção encontra eco na justiça compensatória, conforme delineada por Daniela Ikawa, na qual a redistribuição de bens coletivos e indivisíveis – como o reconhecimento – pode ser justificada como forma de reparação histórica diante das barreiras impostas pelo racismo estrutural

(Ikawa, 2010, p. 382). Aqui se inclui a tributação brasileira como política pública que pode ser lida como instrumento de opressão social, quando deveria ser entendida como manejo compensatório de distribuição de riquezas e redução de desigualdades econômicas e, assim, sociais.

2. DIREITO TRIBUTÁRIO COMO TECNOLOGIA DE DISCRIMINAÇÃO

Segundo Dora Bertúlio, historicamente, da legislação imperial escravocrata para a formação da república brasileira, o Direito brasileiro nunca comportou rompimentos fundamentais:

A passagem do regime Monárquico para o Republicano não se fez com a quebra da hegemonia na classe dominante no que diz respeito à estrutura de poder político e econômico. Não houve mudanças no bloco de poder. Da mesma forma, não houve quebra da estrutura com a mudança do eixo econômico produtivo do escravismo para o trabalho livre. Houve, sim, como que um remanejamento entre os detentores do poder. (...) Nesse sentido, a estrutura jurídica, igualmente, vem se articulando em cadeia, sem rompimentos. No que diz respeito ao tratamento da população negra, essa cadeia é dirigida para a conformação e determinação do espaço sócio-econômico do negro, imbricada com a ideologia racista. Tudo para formar um país próspero e branco (termos sinônimos para os dirigentes que, competentemente, interiorizaram essa apreensão no resto da população) (Bertúlio, 1989, p. 148).

Sobre a questão da igualdade perante a lei, como igualdade formal, e o acesso à verdadeira igualdade material, Dora nos ensina que o Direito brasileiro permite a perpetuação das diferenças raciais hierarquizadas e segregadoras. Para ela:

As políticas do Governo Federal, até porque generalizadas, pressupondo a igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento dada a negros e brancos na sociedade brasileira, são perpetuadoras da má distribuição de riquezas e alimentadoras do desnível social e econômico entre as populações produtoras proprietárias, e especificamente das relações negros/brancos, são implementadoras do poder branco sobre os negros, inviabilizando nestes o exercício pleno da cidadania. (...) Basta um olhar sobre a realidade do negro neste país, muito simplesmente exposta nos índices estatísticos nacionais, para que todos os programas constitucionais, bem como as garantias de direitos individuais, coletivos e sociais tenham sua imparcialidade e propriedade questionadas (Bertúlio, 1989, p. 165).

Dora denuncia o racismo brasileiro, individual ou institucional, como do tipo aversivo ou sutil. A suposta neutralidade jurídica foi a roupagem do silêncio e da omissão diante das desigualdades sociais acumuladas que moldaram o racismo estrutural.

A “sutileza” do racismo brasileiro, que encarcera a quase totalidade da população negra brasileira em sub-mundos social, intelectual, político e econômico tem seu grande colaborador no discurso jurídico que enquanto proclama a igualdade, justiça e liberdade, convive em cumplicidade e conivência com atos de racismo quer individuais, quer institucionais (Bertúlio, 1989, p. 149).

Adilson Rodrigues ensina que o conceito de discriminação indica que alguém sofre algum tipo de desvantagem a partir de categorias proscritas por normas jurídicas. Ao tratar do direito ao reconhecimento e direito à diferença dentro da interpretação das normas jurídicas, afirma que:

Embora as pessoas tenham o status formal de cidadãos, elas continuam em uma condição de subordinação porque estão estruturalmente afastadas do pleno gozo de direitos e da possibilidade de participação nos processos decisórios. Por esse motivo, eles argumentam que os operadores do Direito devem pensar as normas jurídicas a partir do ponto de vista daqueles que vivem em condição de subordinados, o que requer a consideração dos diversos mecanismos de marginalização social. Eles afirmam que a experiência social de grupos marginalizados deve ter um valor normativo no processo de interpretação jurídica (Moreira, 2017, p. 395).

O Brasil por séculos negou a existência do racismo estrutural, amparado no mito da democracia racial. O resultado foi a naturalização da exclusão da população negra e indígena das instâncias de poder e saber. E, nesse sentido, a Constituição Cidadã de 1988 exigiria que o legislador reconhecesse o processo de discriminação e protegesse as características que são utilizadas constantemente para excluir indivíduos de sua cidadania plena.

Dora Bertúlio nos orienta a refletir que, ao lado do Direito Penal, o Direito Tributário é também mecanismo, ou tecnologia jurídica, que instrumentaliza a opressão econômica estatal frente à população negra. Assim como o Direito Penal, que encarcera e segrega espacialmente as pessoas negras, o Direito Tributário discrimina e segrega ao estabelecer uma carga tributária regressiva sobre o consumo e ao excluir da cidadania fiscal. No Direito Tributário, por sua estrutura impositiva, a segregação é social, econômica, mas também espacial. Adaptando o raciocínio de Dora Bertúlio, trata-se de tecnologia das mais sólidas

de perpetuação de diferenças raciais hierarquizadas e segregadoras, beneficiando os brancos e marginalizando e explorando os negros (Bertúlio, 1989, p. 20).

A crítica incisiva de Dora à pretensa imparcialidade do Direito lança luz sobre a urgência de se racializar o debate tributário, rompendo com o mito da cegueira fiscal e incorporando a equidade racial como fundamento interpretativo da justiça distributiva.

Podemos incluir a tributação dentre as políticas que

são perpetuadoras da má distribuição de riquezas e alimentadoras do desnível social e econômico entre as populações produtoras e proprietárias, e especificamente das relações negros/brancos, são implementadoras do poder branco sobre os negros, inviabilizando nestes o exercício pleno da cidadania (Bertúlio, 1989, p. 151).

Propõe-se, assim, uma leitura antissubordinatória da Constituição de 1988, que reconheça a tributação não apenas como meio de arrecadação, mas como potente ferramenta de redistribuição étnico-racial de oportunidades e riquezas. Ações afirmativas tributárias, como incentivos fiscais para empreendimentos negros, análise de impacto racial nas reformas fiscais e isenções específicas para comunidades quilombolas, tornam-se expressões concretas desse projeto constitucional de emancipação.

Nesse cenário, sob o aprendizado dedutivo, podemos afirmar que o Direito Tributário, ao silenciar sobre raça, promove discriminações indiretas. Naturaliza desigualdades e ignora os efeitos intergeracionais do racismo estrutural na formação do mercado de trabalho, na renda e na propriedade. O Estado brasileiro, que por séculos tratou os corpos negros como objetos de tributação (e não sujeitos de direito), continua, mesmo após a abolição, a produzir uma cidadania tributária seletiva, que exclui a população negra dos benefícios fiscais e a submete à oneração desproporcional. Trata-se, como bem observa Charles Mills,⁵ de um pacto fiscal racial implícito, no qual a branquitude é protegida por um sistema jurídico que se autoproclama universal.

5 Charles Mills desenvolve algumas teses raciais: *O contrato racial é político, moral e epistemológico*; *O contrato racial é uma realidade histórica*; e *O contrato racial é um contrato de exploração que cria dominação econômica europeia global e privilégio racial nacional branco*. Já o segundo capítulo é composto pelas teses: *O contrato racial normatiza (e racializa) o espaço, demarcando espaços civis e selvagens*; *O contrato racial normatiza (e racializa) o indivíduo, estabelecendo personalidade e subpersonalidade*; *O contrato racial subjaz ao contrato social moderno e está sendo continuamente reescrito*; e *O contrato racial tem que ser aplicado por meio da violência e do condicionamento ideológico*. Por fim, no último capítulo encontramos o desenvolvimento das seguintes proposições: “O contrato racial rastreia historicamente a verdadeira consciência moral / política (da maioria) dos agentes morais brancos”; “O contrato racial sempre foi reconhecido pelos não brancos como o verdadeiro determinante da (maioria) da prática moral/política branca e, portanto, como o verdadeiro acordo moral/político a ser contestado”; e “O ‘contrato racial’ como teoria é explicativamente superior ao contrato social sem raça para tratar das realidades políticas e morais do mundo e para ajudar a orientar a teoria normativa” (Mills, 2011, p. 12, 22, 40, 37, 39, 42, 121 e 105).

3. DISCRIMINAÇÕES POSITIVAS, TRIBUTAÇÃO E AÇÕES AFIRMATIVAS RACIAIS: CONVERGÊNCIAS POR JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

A redemocratização brasileira, consolidada na promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou uma nova gramática jurídico-normativa em que raça e racismo foram elevados à condição de categorias jurídicas centrais na construção de um Estado Democrático de Direito substancial. A positivação da vedação às discriminações raciais – diretas ou indiretas – e a exigência estatal de discriminações positivas, por meio de políticas de ação afirmativa, representaram não apenas compromissos constitucionais, mas exigências normativas irrenunciáveis. Classicamente, ações afirmativas são tratadas como sinônimo de cotas para ingresso em vagas, cargos ou empregos em instituições públicas ou privadas (Barroso, 2012). Mas, sob os ensinamentos de nossa homenageada, podemos ampliar e aprofundar esse debate ao demonstrar que ações afirmativas não são apenas concessões pontuais de prerrogativas, mas expressões constitutivas da democracia.

Para além das cotas, ao redefinir o mérito das ações afirmativas a partir da equidade, são incluídas nesse conceito todas as políticas públicas que realizam positivamente a ordem constitucional de inclusão racial. Na verdade, as ações afirmativas constituem um termo amplo que abarca todas as políticas públicas destinadas a reparar desigualdades históricas, estruturais e persistentes, por meio de tratamento diferenciado proporcional à desvantagem social. Para Joaquim Barbosa, as ações afirmativas são

um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate 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. [...] Em síntese, trata-se de políticas e de mecanismos de inclusão concebidas por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito (Gomes, 2001, p. 40-41).

Legitimadas constitucionalmente pelo princípio da igualdade material, ou isonomia substancial, previsto implicitamente nos art. 3º, I e IV, 5º, caput, e 206 da Constituição de 1988, as ações afirmativas institucionalizam o projeto constitucional antidiscriminatório. Esse que só ganhou densidade com a promulgação da Lei n. 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade

Racial. Legislação que delineou, em termos inequívocos, o dever estatal de promover a igualdade de oportunidades à população negra, inclusive mediante ações afirmativas estruturadas como discriminações positivas. O Estatuto reconhece expressamente a centralidade do combate às desigualdades étnico-raciais em múltiplas dimensões – política, econômica, educacional, cultural – e impõe, ao Estado e à sociedade, a responsabilidade compartilhada pela superação de uma ordem racialmente desigual.

O Estatuto da Igualdade Racial, ao consagrar diretrizes para a promoção da igualdade étnica e inclusão socioeconômica da população negra, exige juridicamente políticas tributárias voltadas à superação das desigualdades raciais. A previsão de incentivos fiscais às empresas que adotem práticas de inclusão racial, bem como de penalidades fiscais às que perpetuem discriminações, insere-se nesse horizonte normativo de justiça distributiva e reconhecimento.

A professora Eliane Barbosa da Conceição trata especificamente do tema. Para ela, respondendo à pergunta “[c]omo o Brasil pagará sua dívida para conosco, o povo negro brasileiro?”, a tributação estaria incluída no aspecto material de reparações históricas, em um encontro de contas: “(D) e um lado, há dívida pecuniária do Estado brasileiro para com a parcela negra de sua população, e que do outro, há dívida de todo cidadão brasileiro para com o Estado, visto que o tributo é prestação pecuniária compulsória” (Conceição, 2023, p. 98-100).

Ainda, segundo a professora Eliane, como forma de acerto entre dívidas, seria possível prever incentivos fiscais para a parcela credora da população, que não deveria ficar pagando indefinidamente tributos indiretos embutidos no preço de produtos e serviços. Ao contrário, seria exigido um redesenho da sistemática tributária rumo à progressividade fiscal, inclusive com a criação de fundos financeiros específicos para população negra, que permitissem incentivos, por exemplo, para compra da casa própria (Conceição, 2023, p. 101).

A adoção de políticas tributárias afirmativas – como fundos públicos para a população negra, incentivos fiscais à equidade racial no mercado de trabalho e penalizações às práticas discriminatórias – não deve ser entendida como benesse, mas como exigência constitucional fundada na igualdade material e na dignidade da pessoa humana. A tributação, em sua função extrafiscal, pode e deve ser mobilizada como instrumento de transformação racial da sociedade brasileira. Trata-se, pois, de converter a máquina fiscal em ferramenta de justiça racial.

Não se pode, pois, confundir o combate às discriminações negativas, típicas do racismo estrutural, com as medidas de inclusão material amparadas em discriminações positivas. Tampouco se deve reduzir o racismo à sua

manifestação penal individualizada – tipificada como crime mediante dolo específico –, pois sua natureza institucional e estrutural opera mesmo sob a aparência de neutralidade. As instituições públicas e privadas, em seu funcionamento cotidiano, reproduzem desigualdades raciais não necessariamente por intenção manifesta, mas por omissão, inércia ou cegueira deliberada à diferença.

Nesse sentido, ainda que a proposta de ação afirmativa tributária incluída no projeto original do Estatuto – que previa benefícios fiscais a empresas com mais de 20% de trabalhadores negros – tenha sido rejeitada pelo Congresso Nacional, o fundamento jurídico-político permanece legítimo. A rejeição, motivada por temores infundados de reversão de inclusão branca, escancara os limites da neutralidade fiscal como instrumento de perpetuação das assimetrias raciais.

A leitura crítica da tributação sob perspectiva racial evidencia que o sistema atual, altamente regressivo, recai de modo desproporcional sobre a população negra e pobre, notadamente por meio de tributos indiretos sobre o consumo. Essa realidade fere o princípio da capacidade contributiva (CF, art. 145, §1º) e a função extrafiscal da tributação (CF, art. 151, III), que poderiam ser mobilizados para mitigar desigualdades históricas e raciais. Dora Lúcia Bertúlio, ao descortinar a neutralidade do Direito, oferece ferramentas epistemológicas para compreendermos que a tributação também é racializada, ainda que implicitamente. Se o Direito Tributário se apresenta como “neutro”, ele também perpetua a desigualdade racial ao não reconhecer os efeitos históricos do racismo estrutural na distribuição de renda e riqueza. Portanto, é cabível falar em ações afirmativas tributárias, como instrumentos complementares às cotas no serviço público e na educação superior.

Nesta concepção, não pertence ao conteúdo do estudo do Direito o fato de determinados atos serem comuns ou exclusivos de determinado segmento social, como ensina a doutrina jurídica liberal-conservadora. É a visão tradicional e dominante de pureza e neutralidade de todo o sistema jurídico. Tudo o mais deve ser estudado ou resolvido pela esfera adequada de conhecimento. É, pois, dentro deste raciocínio da Ciência do Direito que a realidade brasileira avança (Bertúlio, 1989, p. 41).

A tributação deixa de ser mero instrumento arrecadatório e passa a ser compreendida como arena de disputa política e racial. O ideal constitucional de justiça só será efetivado quando o Estado assumir, de forma explícita, seu papel redistributivo racialmente orientado, promovendo equidade material não apenas por meio das cotas educacionais e funcionais, mas também pela reformulação do sistema tributário nacional sob a ótica da justiça racial

interseccional. Trata-se, portanto, de pensar a tributação como política afirmativa estrutural, capaz de sustentar economicamente os avanços sociais promovidos pelas cotas raciais e de realizar, no plano orçamentário-fiscal, o mesmo ideal de justiça que move a luta por representatividade no ensino superior e no serviço público.

A cidadania tributária marca, assim, a democracia racial efetiva, em que a tributação funciona como reparação e não como perpetuação da desigualdade. Dora nos ensina que o Direito não apenas reflete relações sociais desiguais, mas as estrutura e legitima, atuando como “filtro de reconhecimento” que define quais sujeitos são dignos de cidadania plena. E essa constatação se torna ainda mais aguda quando analisamos o sistema tributário nacional, fortemente baseado em tributos regressivos sobre o consumo, os quais oneram desproporcionalmente as populações negras, periféricas e historicamente empobrecidas, que jamais chegam à condição de contribuintes de direito – permanecendo, necessariamente, como contribuintes de fato.

A injustiça fiscal, nesse sentido, é racializada: tributa-se com mais intensidade os que menos têm, e esses, no Brasil, são majoritariamente negros. A superação dessa lógica exige uma reconfiguração do próprio conceito de justiça distributiva. A justiça tributária deve incorporar a dimensão racial como critério de análise normativa, orçamentária e interpretativa. Isso implica repensar o desenho das políticas fiscais, de modo a incluir ações afirmativas tributárias – incentivos fiscais a empreendimentos negros, isenções seletivas para territórios quilombolas e periféricos, créditos presumidos para contratação de pessoas negras, e a obrigatoriedade de análise de impacto racial nas propostas de reforma tributária, conforme previsto, ainda que timidamente, na Reforma Tributária de 2023.

4. LEITURA CRÍTICA DA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023 À LUZ DA DOUTRINA DE DORA LÚCIA BERTÚLIO

Como visto, inserir a dimensão racial no debate tributário é coerente com os ensinamentos críticos de nossa homenageada, já que o Direito não deve ser um espelho da sociedade, mas um instrumento de luta por transformação social. Aplicado ao campo tributário, isso significa afirmar que a política fiscal não pode mais se furtar ao enfrentamento do racismo estrutural, devendo ser convocada à tarefa histórica de reparação, reconhecimento e redistribuição. Se a Constituição exige que a tributação seja instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), então ela também deve servir à correção das desigualdades raciais que atravessam essas categorias.

É precisamente nesse ponto que a crítica tributária racializada se insere: desmontar o mito da neutralidade tributária e denunciar seus efeitos raciais deletérios. O caráter extrafiscal da tributação – isto é, sua função para além da arrecadação – abre espaço para ressignificar o sistema como instrumento de inclusão e reparação. Se o tributo pode ser utilizado para incentivar comportamentos ambientais, culturais e econômicos, também pode ser mobilizado como política pública de justiça racial.

A reforma tributária consagrada pela Emenda Constitucional n. 132/2023, ao excluir a menção expressa à raça do texto constitucional e adotar o princípio da neutralidade tributária como baliza do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), reafirma o apagamento da diferença racial no campo tributário. Trata-se de uma neutralidade apenas aparente, já que, como observa Joseph Stiglitz (2014), os sistemas fiscais nunca são neutros, beneficiando historicamente os grupos socialmente privilegiados.

Em contraponto, uma das medidas afirmativas mais promissoras da Reforma Tributária de 2023 é a adoção de mecanismos de *cashback* tributário, orientados por critérios de raça e renda. Trata-se da devolução parcial dos tributos indiretos que serão implementados – o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) –, incidentes sobre o consumo de bens essenciais, com o objetivo de mitigar os efeitos regressivos da tributação sobre camadas vulnerabilizadas da população.

Embora a redação original da proposta de reforma tributária incluísse expressamente a possibilidade de devolução com vistas à redução das desigualdades de gênero e raça, tal previsão foi suprimida durante os debates legislativos. Ainda assim, o instituto do *cashback* permanece juridicamente possível e politicamente urgente, podendo ser operacionalizado por meio de transferências diretas a famílias negras em situação de pobreza e extrema pobreza, especialmente mulheres negras chefes de família, que concentram os maiores índices de exclusão fiscal e social.

Outra política pública constitucional trazida pela reforma tributária, que pode ser lida como ação afirmativa tributária, é a ampliação da imunidade tributária sobre a cesta básica de alimentos e produtos essenciais à sobrevivência e ao bem viver das famílias negras periféricas. A Constituição já prevê a imunidade de tributos sobre alimentos básicos, mas a definição da cesta básica deve ser repensada a partir das especificidades culturais e socioeconômicas das populações racializadas. Isso significa a possibilidade de incluir, por exemplo, para além dos absorventes menstruais e produtos de higiene para cabelos afro, itens de saúde reprodutiva, remédios de uso contínuo prevalente entre a população negra e alimentos tradicionalmente consumidos nos territórios de matriz africana. Tais medidas reconheceriam

o caráter diferencial das necessidades sociais e o papel da tributação na promoção de bem-estar e dignidade.

Não se ignora que a implementação de medidas tributárias antidiscriminatórias, previstas e legitimadas pela Reforma Tributária de 2023, exige vontade política e interpretação constitucional comprometida com a igualdade substancial. Ao reconhecer a legitimidade jurídico-normativa das ações afirmativas tributárias, o ordenamento jurídico brasileiro passa a admitir que a neutralidade fiscal não pode se sobrepor ao imperativo constitucional de justiça. Em homenagem ao legado de Dora Lúcia Bertúlio, este artigo sustenta que a tributação, em suas múltiplas funções, deve ser convocada a assumir papel transformador, convertendo-se em eixo estruturante de políticas públicas de promoção da igualdade racial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas afirmativas no Brasil não são concessões, mas conquistas de um povo historicamente silenciado. Representam um pacto democrático renovado, que reconhece discriminações indiretas e exige políticas públicas positivas para sua reparação. A obra de Dora Lúcia Bertúlio nos ensina que o Direito, por longo período, fora tecnologia de exclusão da população negra, devendo ser transformado em campo de luta democrática, por meio das ações afirmativas. Dora parte da constatação de que o Direito brasileiro foi historicamente erguido como instrumento de opressão racial, cristalizando desigualdades e operando como barreira ao pleno exercício da cidadania pela população negra.

A neutralidade formal do Direito oculta os privilégios brancos e perpetua a exclusão de grupos racializados. Assim, a promessa de igualdade perante a lei transforma-se em ferramenta de legitimação das desigualdades materiais. O Direito é visto, portanto, como um campo atravessado pela seletividade racial e pela reprodução do poder hegemônico.

Pensar a justiça racial no Brasil contemporâneo implica abandonar tal neutralidade como fetiche jurídico e adotar, com coragem política e epistêmica, o compromisso com a antissubordinação. A teoria crítica de Dora Bertúlio, ao articular elementos históricos, jurídicos e narrativos, oferece não apenas uma lente interpretativa, mas um projeto de transformação institucional. Dora, ao denunciar a ausência de neutralidade racial do Direito, nos permite reconhecer a tributação como *locus* de desigualdade. A constatação da tributação como campo fértil da discriminação indireta – e do racismo silencioso que caminha com passos de efefante – nos convoca a reorientar compromissos normativos tributários.

Aplicável ao Direito Tributário, a articulação entre reconhecimento e redistribuição, típica do constitucionalismo transformador, aponta para a necessidade de construção de uma cidadania fiscal antirracista, que reconfigure os critérios de pertencimento e participação no Estado. A exclusão tributária de negros, quilombolas e demais populações historicamente marginalizadas não é um resquício do passado, mas um dado estrutural da modernidade jurídica brasileira. Por isso, a leitura crítica do sistema tributário deve integrar o projeto de justiça racial como elemento inafastável da refundação republicana.

O Direito Antidiscriminatório, em sua concepção mais potente, não se limita à vedação formal do preconceito, mas exige reformas estruturais que descolonizem o Direito e o tornem instrumento de emancipação efetiva. A Constituição de 1988, em seu projeto originário de justiça social, encontra aí o seu sentido mais radical e promissor. Nesse sentido, exige-se uma releitura hermenêutica do direito à luz da experiência negra. A interpretação jurídica não deve ser neutra ou alheia às desigualdades históricas; ao contrário, precisa assumir um compromisso político com a equidade racial. Isso implica reconhecer a centralidade da categoria “raça” no campo jurídico e construir decisões judiciais que enfrentem a desigualdade racial como questão estruturante.

A crítica de Dora Lúcia Bertúlio nos conduz à conclusão de que a tributação deve ser compreendida como política afirmativa estrutural. Se o Direito, como “filtro de reconhecimento”, decide quem é cidadão pleno, o Direito Tributário também define quem é contribuinte de direito e quem permanece apenas como contribuinte de fato. O “lugar do negro”⁶ na relação tributária brasileira seria o de se manter como mero contribuinte de fato, ou seja, aquele que suporta o ônus econômico (o pagamento) dos impostos sobre o consumo, mas sem ser titular da relação jurídica tributária. No “quilombo jurídico” tributário, não há cidadania fiscal.

A reflexão inspirada pela Teoria Racial Crítica e pelo “quilombo jurídico” de Dora Lúcia Bertúlio revela que o Direito brasileiro, longe de ser neutro, constitui tecnologia de manutenção de hierarquias raciais. Sua crítica desloca o olhar do campo meramente normativo para a dimensão política e estrutural do fenômeno jurídico, evidenciando que o discurso da neutralidade é, na verdade, mecanismo sofisticado de exclusão. No âmbito do Direito Tributário, essa constatação se torna particularmente evidente: ao estruturar-se de forma regressiva e cega às diferenças raciais, o sistema

6 “A proposta fundamental deste trabalho é a inserção da discussão racial na área do Direito brasileiro - quer no ensino, na teoria ou na prática judiciária, policial, legislativa e administrativa. Para que tal propósito fosse alcançado procuramos identificar o ‘lugar do negro’ na sociedade brasileira, a ‘apreensão’ do ser negro por toda a sociedade brasileira e, até por consequência, o trato para com a população negra que o Estado e sua instância jurídica internalizaram e reproduzem” (Bertúlio, 1989, p. 235).

tributário reproduz e intensifica desigualdades históricas que têm cor e classe social definidas.

O pensamento de Dora, inscrito na tradição crítica afrocentrada e alinhado a intelectuais como Derrick Bell, Charles Mills, Abdias Nascimento e Beatriz Nascimento, exige a ruptura com a hermenêutica liberal-individualista e a assunção de uma perspectiva antissubordinatória. Isso implica reconhecer a raça como operador jurídico e convocar a tributação a cumprir função redistributiva e reparatória. Em outras palavras, a justiça tributária não pode mais ser concebida apenas em termos de capacidade contributiva ou de progressividade abstrata, mas deve incorporar a dimensão racial como categoria normativa e interpretativa.

A agenda das ações afirmativas tributárias – incentivos fiscais a empreendimentos negros, isenções para territórios quilombolas e periféricos, *cashback* orientado por critérios de raça e renda, fundos fiscais de promoção da igualdade racial – não é concessão graciosa do Estado, mas exigência constitucional fundada na igualdade material e na dignidade da pessoa humana. Como ensinou Dora Lúcia Bertúlio, a cidadania só se realiza quando incorpora a diferença como valor constitutivo.

Assim, a tributação deixa de ser mera engrenagem arrecadatória para se afirmar como arena de disputa política e racial. Ao homenagear Dora, reconhecemos que sua crítica ao mito da neutralidade jurídica oferece as ferramentas epistemológicas para inscrever a justiça racial no coração da justiça fiscal. Somente quando o Estado brasileiro assumir a tributação como política afirmativa estrutural – apta a reparar, redistribuir e reconhecer – poderemos falar em democracia racial efetiva e em realização plena do projeto constitucional de 1988. Dora nos lembra que o Direito não apenas descreve a realidade: ele a produz. E cabe a nós escolher se continuará a reproduzir desigualdades ou se será mobilizado como quilombo jurídico de emancipação coletiva.

Dessa forma, a cidadania tributária só será efetiva quando a tributação deixar de ser mecanismo de exclusão e se converter em ferramenta reparatória, sustentando economicamente as demais políticas de ação afirmativa (educacionais, funcionais, culturais). Em síntese: sem redistribuição racialmente orientada, não há justiça tributária – e sem justiça tributária, não há democracia racial.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Cotas raciais são legítimas com parâmetros razoáveis. *Conjur*, São Paulo, 25 abr. 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-abr-25/politica-cotas-raciais-legitima-parametros-razoaveis>. Acesso em: 27 ago. 2025.

BELL, Derrick. Brown v. Board of Education and the interest convergence dilemma. In: CRENSHAW, Kimberlé *et al.* *Critical race theory: the key writings that formed the movement*. New York: New Press, p. 518-533, 1995.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

_____. *Racismo, Violência e Direitos Humanos: considerações sobre a Discriminação de Raça e Gênero na sociedade brasileira*. Curitiba, 2001. (No prelo).

_____. O “Novo” Direito Velho: Racismo e Direito. In: WOLKMER, Antonio C.; LEITE, José Rubens M. (org.). *Os ‘novos’ direitos no Brasil: natureza e perspectivas - uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 125-162.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

CONCEIÇÃO, Elaine Barbosa da. *Tributação Justa, Reparação Histórica: uma discussão necessária*. Belo Horizonte: Letramento, 2023.

DELGADO, Richard; STEFANCIC, Jean. Critical Race Theory: An Annotated Bibliography. *Virginia Law Review*, v. 79, n. 2, p. 461-516, 1993.

DUARTE, Evandro C. Piza. O debate sobre as relações raciais e seus reflexos no ordenamento jurídico brasileiro. *Universitas Jus*, Brasília, v. 1, p. 110-145, 2004.

_____. *Do medo da diferença à liberdade com igualdade: as ações afirmativas para negros no ensino superior e os procedimentos de identificação de seus benefícios*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

EVARISTO, Conceição. Da grafia-desenho de minha mãe, um dos lugares de nascimento de minha escrita”. In: DUARTE, Constância Lima e NUNES, Isabella Rosado (org.). *Escrivivência: a escrita de nós - Reflexões sobre a obra de Conceição Evaristo*. Rio de Janeiro: Mina Comunicação e Arte, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Primavera para as rosas negras: Lélia Gonzalez em primeira pessoa. In: UNIÃO DO COLETIVOS PAN-AFRICANISTAS – UCP (org.). *Díaspóra Africana: Editora Filhos da África*, 2018.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 40-41.

GOMES, Rodrigo Portela. *Constitucionalismo e Quilombos: famílias negras no enfrentamento ao racismo de estado*. 2 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

IKAWA, Daniela. Direitos as Ações Afirmativas em Universidades Brasileiras. In: SARMENTO, Daniela; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Org.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 382.

JESUS, Edmo de Souza Cidade de. As escrevivências de Dora Bertúlio na consolidação do quilombo jurídico *direito e relações raciais*. *Revista Transversos*, Rio de Janeiro, n. 30, jun. 2024.

MILLS, Charles W. *The racial contract*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011.

MOREIRA, Adilson José Moreira. Pensando como um negro: ensaio sobre hermenêutica jurídica. *Revista de Direito Brasileira*, ano 7, v. 18, p.393, 2017.

MOREIRA, Adilson José; RIBEIRO, Anna Lyvia; BATISTA, Waleska Miguel. *Direito e Relações Raciais*. Um debate entre democracia e regulação social. Belo Horizonte, Editora Conhecimento, 2023.

MOREIRA, Adilson José, ALMEIDA, Phillippe Oliveira de, CORBO, Wallace. *Manual de Educação Jurídica Antirracista: direito, justiça e transformação social*. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MOREIRA, Adilson José. *Direito e Relações Raciais: Uma leitura das formas de governança racial na história constitucional brasileira*. *Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 1115-1141, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i4.873. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/873>. Acesso em: 1º set. 2025.

NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo – documentos de uma militância pan-africanista*. 3 ed. rev. São Paulo: Editora Perspectiva; Rio de Janeiro: Ipeafro, 2019.

NERIS, Natália dos Santos. Um efeito alquímico: sobre o uso do discurso dos direitos pelas/os negras/os. *Revista Direito Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 250-275, 2018.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares. *Os Quilombos e a Nação*: inclusão constitucional, políticas públicas e antirracismo patrimonial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38053/1/2019_PauloFernandoSoaresPereira.pdf. Acesso em: 1º set. 2025.

RIOS, Roger Raupp. O Direito da antidiscriminação e a tensão entre Direito à diferença e o Direito geral de igualdade. *Direitos fundamentais e Justiça*, Ano 6, n. 18, p. 169-177, jan/mar. 2012.

SARMENTO, Daniel. *Livres e iguais*: estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

STIGLITZ, Joseph. *The price of inequality*: How today's divided society endangers our future. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2014.

