

## CONFRONTING FRAUD IN THE RACIAL QUOTAS SYSTEM OF BRAZILIAN PUBLIC UNIVERSITIES

## ENFRENTAMENTO ÀS FRAUDES NO SISTEMA DE COTAS RACIAIS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

Gabriel de Souza Silva<sup>1</sup>  
gabriel\_desouza97@hotmail.com

Recebido/Received: 22.10.2021/ October 22th, 2021.  
Aprovado/Approved: 17.01.2022/ January 17th, 2022.

### RESUMO

No presente artigo se discutem medidas administrativas no combate às fraudes no sistema de cotas raciais nas Universidades Públicas do Brasil. Por meio de análise bibliográfica e documental, apresenta a construção social do conceito de raça, bem como o de ações afirmativas e seus precedentes históricos. Busca ainda apontar os atuais desafios da implementação deste sistema nas Universidades, ao passo que averigua os métodos de identificação utilizados por estas instituições. Por fim, indica procedimentos de controle às fraudes no âmbito do Direito administrativo contemporâneo, que contemplam, de forma ampla, os entes de ensino superior públicos brasileiros ao salientar a importância de instrumentos eficazes no combate às fraudes como forma de enfrentamento a desigualdades sócio-racializadas.

**Palavras-chave:** ações afirmativas; fraudes; sistemas de identificação racial, procedimentos de controle.

### ABSTRACT

*This article discusses administrative measures to confront frauds on racial quota system in Brazilian public universities. Through bibliographic and documentary methodology, it presents the social construction of the concept of race, historical precedents of affirmative actions and their concept. It also seeks to point out the current challenges of implementing this system in Universities, questioning the identification methods used by these entities. Finally, it presents fraud control procedures within the scope of contemporary administrative law, which broadly contemplate Brazilian public higher education entities, stressing the importance of effective instruments in combating fraud as a way of tackling socio-racialized inequalities.*

**Keywords:** affirmative actions; frauds; racial identification systems, control procedures.

### SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. PRECEDENTES HISTÓRICOS; 3. AÇÕES AFIRMATIVAS: CONTEXTO E CONCEITO; 3.1. IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS SOB CRITÉRIO RACIAL EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS; 3.2. OS DESAFIOS DO SISTEMA DE COTAS; 4. SISTEMAS DE IDENTIFICAÇÃO PARA COTAS; 4.1. AUTODECLARAÇÃO;

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Santa Cruz (UESC).

4.2. HETEROIDENTIFICAÇÃO; 5. PROCEDIMENTOS DE CONTROLE ÀS FRAUDES NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO; 5.1. EDITAL INFORMATIVO; 5.2. MOTIVAÇÃO NAS DECISÕES DA BANCA EXAMINADORA; 4.3 CONTROLE SOCIAL; 4.4 MEIOS DE DENÚNCIA; 6. PROCESSUALIZAÇÃO DAS FRAUDES; 6.1. ÂMBITO ADMINISTRATIVO; 6.2. ÂMBITO JUDICIAL; 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

## 1. INTRODUÇÃO

As ações afirmativas voltadas ao acesso à educação pública superior, sob o critério racial, foram uma grande conquista do povo brasileiro, fruto de uma longa luta de movimentos sociais e entidades nacionais. Esta, que foi implementada por meio de um sistema de reserva de vagas, já vem sendo aplicada em nível nacional desde 2012 após decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186. Porém, mesmo após nove anos, continua sendo um assunto bastante popular: diariamente há debates sobre quem é contra ou a favor, suas implicações históricas e muito mais.

É recorrente nos noticiários e principalmente em redes sociais, notícias referentes a fraudes ocorridas no processo de seleção para ingresso em universidades públicas por meio das cotas raciais. De acordo com informações obtidas pelo Jornal Folha de São Paulo (MOREIRA, 2020), a partir de dados de 26 (das 69) universidades federais do Brasil, cerca de 729 processos administrativos foram instaurados desde 2017, nenhum no âmbito judicial; Frei Davi, representante da ONG Educafro, em entrevista à BBC, questiona “Quantos estudantes negros tiveram o direito de estudar tolhido por culpa desses fraudadores?” (MORÍ, 2020). Destacamos que, na grande maioria dos casos apontados pelos grandes meios de comunicação, a maior punição é a expulsão dos alunos, o que também só é sabido caso as universidades forneçam tais dados.

Essa obscuridade é muito prejudicial. Primeiro porque a sociedade e os próprios órgãos públicos de controle não possuem formas de acesso aos procedimentos adotados pela instituição, nem sobre a eficácia da política pública. Além disso, os alunos negros que não tiveram a chance de entrar em uma universidade pública continuam sem nela ingressar, não se alcançando o propósito normativo das ações afirmativas, que é justamente o acesso de tais indivíduos ao ensino superior. Por fim, a própria universidade é desfalcada com a expulsão dos fraudadores.

Muito pouco se sabe sobre os métodos de enfrentamento a tais fraudes, pois os critérios utilizados pelas instituições não são públicos e são de sua livre escolha. Assim, o objetivo do presente trabalho é apresentar dispositivos disponíveis no âmbito administrativo para o enfrentamento às fraudes raciais, bem como apontar possíveis ações a serem adotadas pelas universidades e frisar a importância de instrumentos eficazes como forma de combate ao racismo. Para tanto, a metodologia utilizada foi a bibliográfica e documental, que, de cunho explicativo e propositivo, analisa livros, artigos científicos, periódicos e acórdãos relativos ao tema, debatido pela doutrina e Tribunais superiores em sede de julgamento, além de dispositivos legais pertinentes.

Na primeira seção abordamos aspectos históricos que se relacionam às origens do racismo sistêmico desde o período colonial brasileiro; na seção seguinte apresentamos como surgem as ações afirmativas, conceito e seu desenvolvimento no cenário jurídico brasileiro. Posteriormente, na terceira seção, discutimos o atual sistema legal doutrinário e administrativo de implementação das cotas nas universidades públicas brasileiras, bem como seus desafios. Na quarta, versamos sobre sistemas de identificação raciais utilizados pelas instituições de ensino superior brasileiras, e, na quinta e última, propomos cabimento e fundamentação legal de procedimentos administrativos de combate às fraudes, dentre os quais, a reformulação dos editais, instituição de heteroidentificação em complemento à autoidentificação, aplicação dos princípios administrativos nas decisões das universidades e ampliação do controle social sobre as cotas raciais.

## 2. PRECEDENTES HISTÓRICOS

Mesmo sendo a segunda maior população negra do mundo, o Brasil construiu ao longo de sua história um cenário de extrema desigualdade entre os grupos étnico-raciais negro, indígena e branco; colonizador e colonizado/escravizado.

Os efeitos de anos de escravidão de cunho racial ainda existem e impactam diretamente pessoas negras, e, segundo reflexões de Boaventura de Sousa Santos (2007), a realidade em que vivemos é tão verdadeira como era no período colonial; de fato, se considerarmos que até hoje pessoas negras possuem os índices de qualidade de vida mais baixos, tal realidade reflete-se também no acesso e a permanência de negros no sistema educacional.

O racismo passou a ser escondido sob a ideia de classe, uma lógica conveniente para os beneficiados por ela. Nessa perspectiva, Vieira (2007, p.79) tece considerações sobre aquilo que denomina “desigualdades raciais”:

Mencionar combate às desigualdades raciais significa, antes de tudo, desconstruir o longo caminho que moldou o imaginário social de que os problemas que envolvem raça deveriam ser percebidos como uma questão de “segunda categoria” posto que se referiam a uma dimensão não-institucionalizada, restrita apenas ao plano subjetivo do preconceito; não havendo, de acordo com este raciocínio, uma questão social ou estrutural que associasse raça às condições objetivas de vida.

Esta é uma construção que vem sendo feita do período colonial até hoje sistematicamente, que se desenvolveu de tal forma que aparentasse natural, e tem sido bastante eficaz.

Nesta esteira, Aníbal Quijano (2005, p.117) traz uma interessante abordagem:

A globalização em curso é, em primeiro lugar, a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial. Um dos eixos fundamentais desse padrão de poder é a

classificação social da população mundial de acordo com a idéia de raça, uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo.

A construção do racismo no sistema capitalista/colonial na América se deu para fins de dominação e exploração do trabalho, não se tendo registros anteriores a esse período do conceito de raça nos moldes atualmente conhecidos, ainda conforme Quijano (2005). A mão de obra negra foi subitamente substituída pela dos imigrantes europeus assalariados, ao passo que os brasileiros de origem africana ficaram sem meios para obtenção de renda a suprir necessidades básicas, tornando-se indivíduos à margem da sociedade.

Quijano (2005) afirma que a ascensão de relações assalariadas fez com que essas formas de controle se rearticulassem para dar conta das novas demandas: cada tipo de trabalho se articulou com uma determinada raça, e o controle de um trabalho específico tornou-se o controle de um determinado grupo, advindo daí a estruturação de uma identidade vinculada a valores socialmente negativos, estimulado pela discriminação e preconceito racial, construindo uma crença na inferioridade do povo negro, e impossibilitando o acesso destes a educação, emprego, direitos, oportunidades de ascensão social

O movimento negro teve uma grande influência na contestação da condição de vida da população negra brasileira, com destaque para Abdias Nascimento que – após sua posse em 1983 no Congresso – foi responsável, no âmbito político-formal, pela denúncia e combate ao racismo estrutural no Brasil (SANTANA, 2015). À época deputado federal pelo Rio de Janeiro, foi autor de diversos projetos de combate ao racismo, dentre eles destaca-se o Projeto de Lei 1.332/83, que tinha por finalidade a implementação de “ação compensatória”, visando a isonomia entre negros e demais seguimentos étnicos brasileiros. Mesmo tendo utilizado o termo “compensatório”, a proposição de Abdias Nascimento já possuía, em sua gênese, objetivos muito semelhantes ao que hoje se conhece por ações afirmativas.

### 3. **AÇÕES AFIRMATIVAS: CONTEXTO E CONCEITO**

Segundo o jurista Joaquim Barbosa Gomes (2001), as ações afirmativas são produto da consolidação do Estado Social de Direito, cuja implementação se inicia na década de 1960, vindo de encontro às experiências revolucionárias pioneiras dos Estados Unidos e França, criadoras do conceito estático de igualdade perante a lei. Esta perspectiva de igualdade começou a ser questionada quando notou-se que sozinha não era capaz de ser acessível aos socialmente desfavorecidos; surge assim a igualdade substancial ou material, calcada na consideração do indivíduo não mais de forma abstrata, mas segundo suas particularidades, como gênero ou raça.

Ainda em conformidade com o mesmo autor, esses indivíduos desfavorecidos socialmente serão alvos de discriminações positivas, tendo por vertente o termo

“ações afirmativas”, uma atuação positiva do Estado. Essa nova perspectiva resultou no surgimento de políticas públicas para grupos socialmente marginalizados em diversos ordenamentos jurídicos, na esfera do Direito Internacional e até mesmos nacionais (GOMES, 2011). O Brasil é um exemplo disso, visto que desde a entrada em vigor da Carta Magna de 1988, em seu art. 37, inciso VIII, já se previa a reserva de vagas para pessoas com deficiências físicas na administração pública.

De forma bastante ampla, as ações afirmativas são ferramentas, públicas ou privadas, que buscam ofertar oportunidades, tratamento e condições objetivas de participação social de grupos cujas características pessoais são utilizadas para negar-lhes um tratamento igualitário. Como exemplo podemos citar o mercado de trabalho e a educação.

São políticas essencialmente específicas e não de carácter universal, que tem por fundamento principal a ideia de igualdade *material*, a qual seria tratar *desigualmente os “desiguais” na medida de sua desigualdade, o que Flávia Piovesan chama de direito à diferença (BRASIL, 2012, p.110). Logo, esta é uma forma de garantir a pessoas em situações de desvantagem os meios de concorrerem de forma minimamente justa com indivíduos socialmente não afetados por determinado aspecto. De acordo com Gomes (2001, p.135), ações afirmativas são:*

[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de carácter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar 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.

Diversas ações afirmativas já foram adotadas pelo Direito brasileiro, seja no que se refere às pessoas com deficiência, seja para o acesso ao mercado de trabalho por mulheres. No que concerne à população negra, conforme Andréa Vieira (2007), há registros de que na década de 1960 diversos setores do movimento negro brasileiro já discutiam esta alternativa, porém, tal possibilidade passou a ganhar visibilidade pública e governamental em meados dos anos 1990, em especial depois do reconhecimento oficial da prática discriminatória no Brasil, além da articulação de um movimento transnacional em direção a políticas identitárias.

### 3.1. IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS SOB CRITÉRIO RACIAL EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

O primeiro projeto nacional com este foco surgiu em 1999, chamado de Geração XXI. Surgiu como fruto de uma aliança entre três instituições de natureza não-governamental, a Fundação BankBoston, o Geledés – Instituto da Mulher Negra e a Fundação Cultural Palmares, estando, assim limitado territorial e monetariamente. Os selecionados teriam seus estudos custeados e acompanhados da 8ª série do ensino fundamental até o fim de uma possível graduação.

Em 2004, então, a Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira universidade brasileira a implementar uma política de ações afirmativas sob o critério étnico-racial, com reserva de 20% para negros no acesso às vagas oferecidas pela instituição.

Salientamos aqui que o racismo no Brasil é tão forte que foi ajuizada uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) – registrada sob o número 186/DF – contra esta medida, pelo Partido Democratas (DEM). A ação de que lançaram mão tem como finalidade o combate e reparação de atos desrespeitosos contra os preceitos fundamentais da Constituição. Tendo por relator o ministro Ricardo Lewandowski, contou com a participação de diversos entes como atores processuais, a exemplo da Advocacia Geral da União (AGU) e a Procuradoria Geral da República (PGR) e vários outros, principalmente como *amicus curiae*, *donde iniciou-se uma batalha judicial em torno das cotas raciais*.

*Os principais argumentos utilizados pelo partido DEM eram que o sistema de cotas implementado na UnB poderia agravar o preconceito racial, uma vez que instituiria a consciência estatal da raça, promovendo ofensa arbitrária ao princípio da igualdade, gerando discriminação reversa em relação aos brancos pobres, além do favorecimento da classe média negra. A petição inicial entregue pelo partido trouxe ainda argumentos com pareceres de geneticistas e antropólogos no intuito de provar a inexistência de um delimitador genético de raça, pois a conjuntura brasileira seria caracterizada por sua miscigenação. Não obstante, em decisão unânime, o Supremo Tribunal Federal (STF) negou a procedência da ação, julgando que seria cabível sim a instituição de reserva de vagas sob critério racial, afirmando a adequação das ações afirmativas ao princípio da igualdade, além de reconhecer a existência de um déficit de oportunidades em relação à pessoa negra que precisa ser corrigido, validando a utilização de critérios diferenciados na garantia ao direito à educação.*

*Depois deste marco muitas universidades brasileiras passaram a aplicar métodos parecidos, seguindo suas próprias políticas e regulamentos. Até que, como fruto do relatório final da ADPF 186, foi aprovada a Lei nº 12.711 em agosto de 2012, por meio da qual as instituições de ensino superior federais deveriam destinar pelo menos metade de suas vagas nos processos seletivos para estudantes oriundos de escolas públicas, e nesta distribuição deveriam levar em conta critérios raciais e sociais. Lei esta também aplicável às instituições estaduais que se utilizem do Sistema de Seleção Unificado (SISU). Além desta legislação, diversos estados editaram atos normativos semelhantes, no sentido de adoção do sistema de reserva de vagas.*

A Lei n. 12.711/2012 garante ao menos 50% das vagas nas universidades federais e nos institutos federais de educação para alunos que fizeram o ensino médio em escolas públicas municipais, federais ou estaduais. Destes 50% reservados para estudantes de escolas públicas, deve haver uma divisão a partir de critérios raciais e socioeconômicos. Delimita que as vagas deverão ser preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção

respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os resultados da implementação do sistema de cotas sob critério racial são muito positivos, principalmente quando se aborda o acesso de pessoas negras ao ensino superior. Conforme pesquisa de 2020 divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com dados obtido entre 2009 e 2015, pessoas negras passaram a representar 44% dos estudantes de Instituições de Ensino Superior, um crescimento de 25%; na graduação pública esse número chegou a 45,1% (SILVA, T., 2020).

Apesar dos resultados positivos, a possibilidade de fraudes no certame realizado pelas universidades na implementação das cotas raciais é uma realidade, questão que motivou este trabalho, e que já vem sendo discutida desde a ADPF 186.

### 3.2. OS DESAFIOS DO SISTEMA DE COTAS

Um dos principais desafios apresentados no sistema de cotas raciais nas universidades são as fraudes, que acontecem quando um indivíduo branco, socialmente percebido como tal, gozando dos privilégios que a cor da sua pele lhe dá em uma sociedade racialmente hierarquizada, declara-se negro em certame para ingresso no ensino público superior com o intuito de obter para si certo benefício.

Mesmo que essencial à questão, a ADPF 186 não tratou de forma aprofundada sobre como seriam avaliados os beneficiários desta política, muito menos como seria feito o controle no sentido de evitar possíveis fraudes. O mais próximo que se chegou desta discussão foi quando o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, citou obra de Daniela Ikawa a qual, segundo Edson Vitorelli (2017), apresenta apenas exemplos de possíveis formas de controle:

A identificação deve ocorrer primariamente pelo próprio indivíduo, no intuito de evitar identificações externas voltadas à discriminação negativa e de fortalecer o reconhecimento da diferença. Contudo, tendo em vista o grau mediano de mestiçagem (por fenótipo) e as incertezas por ela geradas — há [...] um grau de consistência entre autoidentificação e identificação por terceiros no patamar de 79% —, essa identificação não precisa ser feita exclusivamente pelo próprio indivíduo. Para se coibir possíveis fraudes na identificação no que se refere à obtenção de benefícios e no intuito de delinear o direito à redistribuição da forma mais estreita possível [...], alguns mecanismos adicionais podem ser utilizados como: (1) a elaboração de formulários com múltiplas questões sobre a raça (para se averiguar a coerência da autotranscrição); (2) o requerimento de declarações assinadas; (3) o uso de entrevistas [...]; (4) a exigência de fotos; e (5) a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato. (VITORELLI, 2017, p.100)

Isto posto, como se trata de uma política pública, é necessário determinar o seu público-alvo e verificar se o sujeito está sendo percebido socialmente como destinatário dela. E essa função cabe as instituições de ensino superior, conforme

demarca a Promotora de Justiça do Ministério Público da Bahia, Livia Vaz, em sede da Audiência Pública “Fraudes nos sistemas de cotas e mecanismos de fiscalização – O papel do Ministério” realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (2015), ao afirmar que a administração pública tem o poder e o dever fiscalizatório, e não pode se omitir desse papel.

Deve-se lembrar sempre que a responsabilidade das universidades na implementação e gestão das ações afirmativas sob critério racial, mais que uma reivindicação, é uma exigência feita pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), criado pela Lei nº 10.861/2004, que em seu Eixo 2, Item 2.4, afirma avaliar, entre outros aspectos, a coerência entre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e as ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e igualdade étnico-racial.

Conforme Rios (2018), existem 4 formas de identidade racial: documental, privada, pública e social. Hoje, basicamente, duas dessas têm prevalecido no campo das universidades públicas brasileiras, quais sejam a privada (autodeclaração) e a social (heteroidentificação).

Dos dois sistemas de identificação utilizados na implementação das cotas pelas universidades, que passaremos a analisar, o primeiro sozinho é muito subjetivo, o segundo, por outro lado, vem se mostrando bastante incongruente quanto a seus métodos, visto que não são expostos nem consistentes.

## 4. SISTEMAS DE IDENTIFICAÇÃO PARA COTAS

Os sistemas de identificação para cotas são as formas pelas quais as instituições de ensino implementaram a política pública com foco na promoção da igualdade racial, buscando assim garantir que ela alcance seu público-alvo. Hoje, duas formas de identificação prevalecem, a primeira seria a autodeclaração, onde um indivíduo afirma perante a instituição ser negro; o segundo seria quando, além da autoidentificação feita pelo candidato à vaga, utiliza-se da percepção social de outros, que não a própria pessoa, para promover a identificação racial.

### 4.1. AUTODECLARAÇÃO

De acordo com autores como Cidinha da Silva (2003), a melhor forma de se fazer a seleção das pessoas aptas a serem beneficiadas por tais ações afirmativas seria a autodeclaração. Esta foi uma forma que movimento negro achou de unificar indivíduos negros como um todo, dando a estes o direito de se entenderem enquanto pertencentes à negritude e encontrarem-se enquanto indivíduos diversos, o que foi ratificado pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/10).

Ao analisarmos os artigos 3º e 5º da Lei 12.711/12, percebe-se que a autodeclaração também foi escolhida como método principal a ser usado pelas

instituições de ensino ao implementarem a reserva de vagas raciais, permitindo, no entanto, a aplicação de procedimentos posteriores a ela, visando a autonomia de cada universidade. Além disso, segundo Vitorelli (2017), em todos os países que adotaram políticas de ação afirmativa com base em critérios raciais, a raça considerada é aquela declarada pelo candidato.

Deve ser reconhecida a importância da autodeclaração, principalmente no que se relaciona ao seu aspecto político e social frente o racismo, porém, conforme a Promotora de Justiça Lívia Santana e Sant'Anna Vaz (2018), a autodeclaração não possui presunção absoluta de veracidade, além de não alcançar seu verdadeiro sentido nas relações sociorraciais quando desvinculada da heteroatribuição. Isso porque o racismo à brasileira atua de forma diferente: tem relação profunda com a aparência física do indivíduo. Por isso, mesmo que uma pessoa possua ascendentes negros, isso não a faz negra automaticamente. O Brasil encontra-se em uma situação singular, diferente de outros países com histórico escravocrata de cunho racial, como África do Sul e Estados Unidos, pois aqui nunca houve uma política segregacionista de forma oficial ou confrontos sob o critério de raça.

Nos casos estadunidense e sul-africano, segundo Jessé de Souza (2000), a legalização do racismo por meio de leis segregacionistas foi uma forma que as elites brancas destes países acharam para unir setores divergentes, criando um inimigo comum. O Brasil, por outro lado, já possuía uma elite branca unida, sendo então gestado o que Gilberto Freyre chama de "mito da democracia racial", justamente para conter possíveis revoltas da população negra, constantes no período colonial (SOUZA, 2000).

O mito da democracia racial nada mais é que uma ideologia social aparentemente inclusiva, calcada na ideia de uma sociedade em que todas as pessoas, independentemente de sua origem étnico-racial e da cor de suas peles, tenham ***direitos e oportunidades iguais***, consequência de ideias liberais aplicadas em uma sociedade ainda escravocrata. Seria incrível se fosse verdade, contudo um mito, em seu sentido essencial não passa de uma ilusão; inclusive,

[...] as formas de luta contra o racismo não podem desconhecer a eficácia do mito da democracia racial. Não apenas a eficácia da mentira perversamente mantida para fins de dominação, que é sem dúvida um de seus aspectos, quer haja ou não consciência de quem o pratica. Penso na eficácia de seu componente ambivalente, que permite pensar a interação e a assimilação cultural como algo desejável e como um valor, o que está longe de ser evidente no mundo em que vivemos, e não apenas nos países ditos pré-modernos e fundamentalistas. (SOUZA; J., 2000, p.20)

Por isso, ao tratar de ações afirmativas, a comparação com estas medidas aplicadas naqueles países é bem mais complexa. Nos EUA, por exemplo, não se tem o conceito de pardo ou mestiço, de modo que mesmo fenotipicamente branca uma pessoa pode se declarar negra.

No Brasil ocorre o que Oracy Nogueira (2006) chama de “preconceito de cor” ou “de marca”, ou seja, quando o racismo é exercido não por um princípio hereditário, e sim social, associado à aparência. Em razão disto, quanto mais características associadas a pessoas negras um indivíduo possui, mais racismo este sofre. Não é de se estranhar que seja comum entre os brasileiros o uso de diversos recursos para se autotransformar, inventando “cores” que se distanciam do modelo socialmente inferiorizado (negro), e assim surgem termos como “pardos” e “morenos”.

Realmente o grau de miscigenação no Brasil é muito alto e, a despeito disto, certos indivíduos continuam sendo discriminados pelo tom da pele: o paradoxo do racismo sem racistas, ou melhor, de fraudes sem fraudadores. Podemos extrair daí que o projeto de cotas raciais busca alcançar aquelas pessoas; muito mais que uma questão de reparação, esta ação afirmativa busca mitigar o racismo estrutural que ocupa diuturnamente a vida de milhões de cidadãos.

Mais um aspecto que precisamos dar relevo relaciona-se à possibilidade de uma pessoa socialmente branca se autoidentificar como negra apenas para a utilização de uma política pública direcionada a outro público-alvo, geracionalmente desfavorecido, com o intuito de obter para si certo benefício. Neste cenário, a autoidentificação é feita em condições onde o declarante, não pertencente ao público-alvo, busca ser beneficiado, podendo a respectiva declaração estar corrompida, uma possibilidade bastante palpável, principalmente no país do “jeitinho brasileiro”, ou do homem cordial, conforme define Sérgio Buarque de Holanda (1995) ao falar do modo de ser dos brasileiros. Importante assentar que “cordial” aqui não é utilizado em seu sentido mais conhecido; etimologicamente este vocábulo vem da palavra latina *cordis*, que significa “coração”. *Esse homem brasileiro cordial não refere-se ao sentido usual de alguém gentil, mas sim àquele que age pelas emoções no lugar da razão, que não consegue distinguir o público e o privado, renegando formalidades e pondo em segunda mão a ética e a civilidade, da forma como nota Ricardo Souza (2007).*

*Pelas razões acima explicadas, diferente de outros países com menores graus de corrupção e sentimento de exclusão social, no Brasil há uma maior dificuldade de atingir êxito nas ações afirmativas de critério racial apenas com a autodeclaração. Afinal, sem um filtro, conforme opina Vitorelli (2017), a aplicação da autoidentificação nas ações afirmativas sob critério racial é muito pouco eficaz e desvirtua sua própria razão de existir, que é alcançar indivíduos socialmente marginalizados pelo racismo.*

A autodeclaração sozinha não é o bastante para a implementação plena das ações afirmativas: primeiro porque as relações raciais brasileiras atuam de forma diversa, relacionada ao aspecto fenotípico das pessoas; segundo que indivíduos que não se enquadram no grupo destinatário da respectiva ação afirmativa podem, indiscriminadamente, valer-se dela para obtenção de vantagem própria, e, também, destacamos a impossibilidade de verificar se os indivíduos que a gozam estão sendo socialmente percebidos como destinatários da mesma.

Mesmo com tais problemáticas supracitadas, muitas universidades ainda utilizam-se apenas da autodeclaração, como é o caso da Universidade de Santa Cruz (UESC). Outras, como a própria UnB, no entanto, passaram a utilizar, além da autodeclaração, a chamada heteroidentificação.

Tal método, o qual acreditamos ser um complemento essencial à autodeclaração, surgiu justamente como uma forma de filtrar a autoidentificação, corroborando a manifestação do candidato com base na percepção social sobre a raça do sujeito pretendente à vaga.

#### 4.2. HETEROIDENTIFICAÇÃO

Na heteroidentificação, em âmbito administrativo, para fins de ação afirmativa racial, geralmente uma banca analisa o fenótipo dos candidatos que se autodeclararam negros. Como é uma liberalidade das universidades, existem diversos modelos de análises feitas pelas bancas, assim, algumas analisam fotografias dos candidatos, outras possuem entrevistas; ao fim e ao cabo, todas acabam por analisar a imagem dos pretendentes ingressantes.

Existem, todavia, aspectos a serem considerados que cabem a toda forma de heteroidentificação. A primeira questão é o poder fornecido às bancas examinadoras, afinal, elas acabam por deslegitimar a autodeclaração, o que muitos críticos deste método chamam de “Tribunal Racial”, onde alguém pode negar a autodeclaração de outrem. Sem olvido, voltamos à discussão da subseção anterior sobre os problemas da autodeclaração sem controle, em uma situação onde o indivíduo apropria-se de política pública da qual não é alvo, a fim de obter para si um benefício. Importante ressaltar também que a banca examinadora nada mais é que uma etapa *complementar* à autodeclaração.

Ao comentar sobre o enfrentamento das fraudes nas cotas raciais em universidades públicas, Georgina Nunes (2018) acredita que o desafio do enfrentamento ao problema recai sobre a desconstrução de discursos que, a exemplo do “racismo reverso” que dominou o discurso anti-cotas, agora origina o equivocado conceito de tribunal racial.

Outra crítica constante feita à heteroidentificação refere-se aos critérios utilizados e a motivação das decisões, que não são apresentados a público. Isso acaba criando casos emblemáticos, que põem em xeque a legitimidade das cotas e gera enorme insegurança jurídica para seus destinatários.

Isto porque, com efeito, existem muitos casos do que Cidinha da Silva (2003) chama de “negros de ocasião”, isto é, pessoas que se declaram negras com o intuito exclusivo de conseguir uma vaga, ou mesmo indivíduos que confundem o conceito de raça e se sentem discriminados por motivos diversos, como a pobreza ou orientação sexual, e até indivíduos que não acham justas as ações afirmativas e nelas se inscrevem como forma de revolta.

Entretanto, existem pessoas que realmente acreditam se enquadrarem nos indivíduos para quais as cotas raciais são direcionadas, aqueles que seriam classificados como não-brancos em países como os EUA, porém socialmente brancos no Brasil, bem como a situação de pessoas pardas que têm sua negritude negadas.

Indivíduos que, de boa-fé, declaram-se negros, não possuem critérios que os auxiliem no entendimento e análise de se enquadram-se ou não dentre aqueles os quais as ações afirmativas fundadas no critério racial se direcionam. E, em havendo sua autodeclaração negada, os métodos adotados pelas bancas das universidades não são publicizados. Diante desses questionamentos, passamos a analisar procedimentos na via administrativa de controle às fraudes no certame de cotas raciais, no intuito de implementar os sistemas de identificação.

## 5. PROCEDIMENTOS DE CONTROLE ÀS FRAUDES NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

A primeira responsabilidade na prevenção e identificação de fraudes é da administração das instituições de ensino ao implementarem as cotas raciais, mediante a manutenção de adequados sistemas de controles internos. Mesmo que a tomada de tais cuidados não elimine a possibilidade de sua ocorrência, cada esforço despendido eficazmente nesta direção faz muita diferença, do mesmo modo como também faz cada omissão perpetrada.

### 5.1. EDITAL INFORMATIVO

Edson Vitorelli (2017), ao tratar do assunto, acredita que o primeiro passo para se ter um melhor filtro ao conferir as declarações feitas pelos candidatos seria com mudanças no edital. E, de fato, o que geralmente acontece é que as universidades apenas informam que as vagas reservadas são para pessoas pretas e pardas, mas, se a raça é objeto de vários estudos que tentam entendê-la e delimitá-la de alguma forma, muito mais complexo é para um cidadão leigo, fato que fere explicitamente o princípio administrativo da confiança. Por isso, é essencial que o edital forneça uma forma dos candidatos receberem um parâmetro como base.

A imputação de efeitos negativos a alguém que age de boa-fé repugna ao direito, de forma geral, mas, em especial, se a administração pública não forneceu ao interessado um parâmetro de conduta, constitui patente violação ao princípio da proteção da confiança reprovar essa pessoa por não se enquadrar ao que seria dela supostamente esperado. (VITORELLI, 2017, p.15).

Deve sempre ser lembrado que uma das vertentes do princípio da confiança ou da segurança jurídica, como delimita Di Pietro (2017), seriam as expectativas legítimas. Conforme Oliveira (2010, p.93 *apud* SANTOS; ROMÃO, 2016, p.286-7), a “noção de proteção da confiança legítima aparece como uma reação à utilização abusiva de normas jurídicas e de atos administrativos que surpreendam bruscamente os seus destinatários”.

A proposta apresentada por Vitorelli (2017), que mostra-se bastante útil, é de que os editais contenham fotos com diversos fenótipos pretos e pardos, que são os qualificados para tais ações afirmativas. O pretendente a ingressar utilizando-se das cotas deverá selecionar o perfil para qual afirma se identificar, ficando ciente que, caso não se aproxime dos fenótipos escolhidos pela universidade poderá ser eliminado pela banca examinadora.

Como hoje muitas universidades não possuem editais – afinal, o SISU é a forma de ingresso utilizada pela maioria das instituições de ensino superior público – ao ser feita a declaração na instituição o documento a ser assinado deve conter as fotos e o informe com as consequências jurídicas e administrativas que uma falsa declaração pode acarretar.

Ainda conforme Vitorelli (2017), a seleção das fotos utilizadas como parâmetro pelas universidades na declaração deve passar por uma avaliação social, submetendo-as à população local, a especialistas no assunto, a docentes e discentes, por meio de audiências públicas e reuniões. Isso aproximaria as pessoas da questão, além de considerar aspectos locais específicos no contexto de cada instituição.

Um dos pontos positivos desta medida é que ela limita a discricionariedade da comissão, com objetivo de evitar eliminações ou aprovações injustas, além de reduzir a possibilidade de recursos judiciais, muito comuns nos casos de eliminações, podendo a universidade provar que atuou com razoabilidade e nos limites da Lei.

Não se busca com isso definir padrões fenotípicos, longe disso; a comissão não seria limitada aos perfis selecionados, afinal, ao se tratar de raça não se pode definir padrões estáticos. Essencial, portanto, que a comissão possua seu grau de discricionariedade para resolver as especificidades de cada caso, partindo das fotografias como aporte. Tal proposta é muito positiva, vez que inclui a sociedade na discussão e controle e traz parâmetros minimamente determinados e públicos.

Além de um edital informativo, Vitorelli (2017) indica a necessidade de motivação no momento em que a vaga é negada, uma vez que a banca, ao fazer isso sem uma justificativa, vai de encontro aos princípios da administração pública, em específico o princípio da motivação.

## 5.2. MOTIVAÇÃO NAS DECISÕES DA BANCA EXAMINADORA

Como já demonstramos, a autodeclaração sozinha é insuficiente para a efetividade da política pública racial, por isso, de forma complementar a esse instrumento, se faz necessário aferir a percepção social sobre a raça do candidato. Aí é o lugar que se situa a heteroidentificação: representa um controle administrativo das fraudes, esta é justamente a função da banca examinadora. Sua decisão deve, entretanto, respeitar os princípios administrativos.

Nesse sentido, Di Pietro (2017) evidencia que a motivação é essencial em todos os atos administrativos, tanto nos atos vinculados, quanto nos discricionários, pois tal prática é uma garantia de legalidade, sendo a legalidade justamente o que possibilita, em todo momento, a verificação – tanto pela administração, quanto pelos administrados e demais poderes estatais interessados – de que o ato seguiu os parâmetros exigidos. A própria Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, trouxe em seu art. 2º, parágrafo único, inciso VII, como um dos princípios da Administração Pública a motivação.

A ideia de imagens no edital auxiliaria bastante neste sentido, uma vez que a banca teria parâmetros para embasar sua justificativa. Vitorelli (2017) acredita que a motivação apresentada pela banca deve restringir-se ao tom de pele, de modo que a análise feita pela banca não poderia se estender a outras características físicas associadas a pessoas brancas ou negras. Por exemplo, o fato de um indivíduo branco possuir cabelo crespo não o faz negro, ao passo que um indivíduo de pele escura não se torna branco por possuir cabelo liso.

É interessante que as fotografias dos candidatos às vagas sejam tomadas pela própria instituição de ensino, afinal, isso impediria possíveis casos de manipulação de imagem e aplicaria a todos o mesmo procedimento. Ao indeferir o ingresso do candidato à vaga pelas cotas raciais, tal fotografia deveria então vir acompanhada da fotografia presente no edital, previamente escolhida pelo candidato para fins de comparação e justificativa da administração da instituição, em respeito ao princípio administrativo da motivação.

Os autores Maio e Santos (2005) trazem um interessante exemplo de situação que ocorreu na UnB, onde haviam filas separadas entre os que optaram ou não pelas ações afirmativas para retirada das fotos para avaliação da banca e o constrangimento que isso causou. Há, ainda hoje, um grande estigma quanto aos estudantes que ingressam no ensino superior pelo sistema de cotas: ainda paira no imaginário social a ideia de que estes são menos aptos, o que não é verdade, uma vez que, conforme informações da ata da audiência pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (2015) o percentual de diferença mais alto é de apenas 15%. Entretanto essa segregação física é na verdade constrangedora e simbolicamente perigosa, de certa forma, além de poder ser usado para práticas de violências, mesmo que revestidas sob o signo de “brincadeiras”.

Por isso, as fotos devem ser tiradas de todos os alunos, optantes ou não por cotas. A comparação se daria por meio destas imagens e, geralmente, as instituições de ensino já exigem fotos dos candidatos para juntada de documentos na matrícula, podendo, então, exigir que tais fotos sejam tiradas pela instituição no dia de inscrição. Hoje essa possibilidade é totalmente viável, e outros órgãos seguem neste sentido, como já é feito no momento de solicitação da carteira de identidade, habilitação, passaporte e carteira de trabalho, com uma microcâmera acoplada no computador.

A autora Cidinha da Silva (2003, p.47) defende a aplicação de entrevistas, sempre que possível. Segundo ela, as entrevistas seriam

[...] conduzidas por especialistas (negros(as) e brancos(as)) que, quer por meio de vivência, quer pela prática política ou pela pesquisa acadêmica e, principalmente, pela sensibilidade, possuam habilidades para os distinguir negros(as) de ocasião e negros(as) emergentes de pessoas autodeclaradas negras com uma história de vida marcada pelo racismo.

Contudo, essa possibilidade pode ser problemática. Primeiramente devemos levar em consideração o fator tempo: em grandes universidades seria inviável entrevistar tantos indivíduos. Outro ponto a se destacar é que pessoas negras não devem ser definidas pelo racismo que sofrem; as ações afirmativas sob critério racial são direcionadas a indivíduos que estão suscetíveis ao racismo. Ademais, pessoas que sofreram tais violências não deveriam ser submetidas à obrigação de reviver estes acontecimentos, quanto mais frente a uma banca julgadora.

É necessário também explanar sobre a publicidade dos integrantes da comissão de heteroidentificação. Vitorelli (2017), ao tratar da reserva de vagas em concursos públicos, acredita ser essencial a prévia publicação dos nomes dos componentes para as decisões sejam associadas a quem as emitiu. No entanto, entendemos que a não publicação dos nomes ocorre justamente para evitar possíveis práticas de corrupção. Por certo, ambas as justificativas têm sua razão de ser.

Visto isso, seria interessante que se chegue a um meio termo, com as decisões assinadas pelos integrantes e revelação dos responsáveis apenas após o certame. Tal prática pode evitar possíveis atos de pressões e constrangimentos indevidos sobre a comissão de heteroidentificação e as decisões tomadas por seus membros serão vinculadas aos responsáveis por emiti-las. Imprescindível também que as comissões não se repitam, justamente para evitar as práticas que mencionamos acima.

Além de tudo, nos casos em que houverem dúvidas quanto ao enquadramento do indivíduo à reserva de vagas, deve prevalecer a autodeclaração feita pelo candidato, vez que este é um critério fundamental estabelecido em Lei.

### 5.3. CONTROLE SOCIAL

Outro prisma significativo é o controle social sobre todo o processo. Neste sentido, o Procurador Regional da República, Conselheiro Nacional do Ministério Público e Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, Fábio George Cruz da Nóbrega, em audiência pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2015, p.6), destaca que:

[...] a questão do controle social é muito importante nesse debate, encontrar maneiras de se expandir esse controle social é fundamental. Destacou que além de existirem comissões centralizadas em Brasília, é importante que cada Universidade, cada Instituto, cada entidade responsável por uma seleção institua um espaço e estimule o controle

social nesses processos, para que haja ainda mais transparência no trato dessas matérias.

Os candidatos reprovados não exigem um controle social tão intenso, vez que o recurso judiciário é sempre uma opção para si. Ocorre que sempre podem haver “falhas”, e indivíduos brancos conseguem ingresso utilizando-se do sistema de cotas raciais para negros. Assim, mostra-se elementar que as instituições possuam um departamento específico para o controle de tais casos e um procedimento padrão de atuação, posto que a falta de controle sobre as aprovações por meio das reservas pode criar a aparência de fragilidade do sistema.

Primeiramente, a administração da instituição deve respeitar o princípio administrativo da transparência; dar transparência, nesta conjuntura, é chamar a sociedade para participar dos rumos do sistema de cotas. Por isso, é imprescindível que as decisões de aprovação, quando definitivas, constem no endereço eletrônico da instituição, podendo qualquer interessado verificar a lista e os critérios adotados.

Edson Vitorelli (2017), ao tratar da reserva de vagas, defende que as fotos dos candidatos também deveriam constar junto às decisões. Cremos, todavia, que essa possibilidade vai contra os direitos de imagem dos candidatos, e mesmo o estigma que isso pode criar, além de uma exposição desnecessária. É razoável constar apenas os dados dos mesmos, como número de matrícula e curso, além do informe dos métodos utilizados. Tal proposta também ajudaria bastante na reunião de dados referentes à ação afirmativa e sua efetividade.

Outra medida de grande valia é a habilitação de um departamento exclusivo para denúncias, assim um controle social poderia ser exercido também no momento pós-certame.

#### 5.4. MEIOS DE DENÚNCIA

Seguindo a linha de pensamento explanada, é oportuno que mencionemos o art. 33 da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal: “Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas”. Nesta lógica também é preciso citar Di Pietro (2017, p.669), quando afirma que

[...] encontram-se na legislação infraconstitucional inúmeras normas que consagram diferentes formas de participação do cidadão, com a instituição de ouvidores junto a diferentes órgãos públicos, sistemas de “disque-denúncia”, audiências públicas, consulta pública e tantas outras.

A Constituição Federal de 1988 também garante a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo Federal. A grande contribuição dessa medida é possibilitar uma maior transparência nas ações do Estado e favorecer uma maior eficiência nos serviços prestados.

O Pacto de São José de Costa Rica, do qual o Brasil é signatário, em seu art. 13, também segue nessa mentalidade, ao afirmar que a participação do cidadão vai além da representação eleitoral, enquanto incentiva a participação direta da população nos assuntos públicos.

Além destes dispositivos constitucionais, deve-se destacar também que o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), instituído pelo Decreto nº 7.037/2009, evidencia que todos os agentes públicos e cidadãos são responsáveis pelos Direitos Humanos. O PNDH-3 também incentiva a implementação e aperfeiçoamento de canais diretos de participação, além de espaços e mecanismos institucionais de interação, acompanhamento e monitoramento. Sublinhamos aqui que tais instrumentos participativos atuam também como pacificadores sociais ao colaborar na conquista e exercício de direitos, além de auxiliar na possível processualização das fraudes.

## 6. PROCESSUALIZAÇÃO DAS FRAUDES

Após o recebimento da denúncia de que algum aluno branco utilizou-se das cotas raciais para ingresso ao ensino superior público – as quais espera-se não serem tão volumosas, caso a instituição já venha adotando os cuidados supraditos – a atuação das universidades pode seguir em dois sentidos, na seara administrativa e na seara judicial.

### 6.1. ÂMBITO ADMINISTRATIVO

No âmbito administrativo, é essencial a investigação por meio de sindicância, fase preliminar à instauração de processo administrativo que, conforme Di Pietro (2017), é correspondente ao inquérito policial realizado antes do processo. Como não há o estabelecimento de um procedimento específico para a sindicância, a sua forma pode variar. Recomendável, então, que nessa fase, seja feita uma reanálise da inscrição deste candidato, com o reexame das suas fotos tiradas no início do certame e, se necessário, a retirada de novas fotografias e uma nova deliberação de uma banca colegiada criada para este propósito, podendo seguir os mesmos critérios iniciais utilizados na identificação inicial feita pela instituição.

Atestados os motivos que levaram à sindicância, tem-se a instauração de processo administrativo, garantidos a ampla defesa e contraditório aos indivíduos, afinal, conforme art. 5º, inciso LV, da CF, nenhuma penalidade pode ser aplicada sem prévia apuração por meio do devido procedimento legal. Faz-se necessário que a decisão seja unânime e definitiva, pois isso evitaria novas especulações, além de segurança para o indivíduo e mesmo para o instituto das ações afirmativas raciais.

Comprovadas a fraude e a má-fé pelo investigado no âmbito administrativo da universidade e que esta seguiu todos os procedimentos de forma legal e dentro dos

limites impostos pelos princípios administrativos, a punição mais severa recomendada pela Portaria Normativa nº 18/2012 do MEC, art. 9º, quer seja a expulsão do aluno. Frisamos também a importância de que a decisão, junto com os dados do indivíduo, seja encaminhada ao Ministério Público para que este atue no sentido de investigar o ato fraudatário por meio de instauração de inquérito na esfera jurídica, afinal, tal prática, muito mais que um ilícito administrativo, é também um crime.

## 6.2. ÂMBITO JUDICIAL

O ato de fraudar o sistema de ações afirmativas sob critério racial, conforme informações da ata da audiência pública do Conselho Nacional do Ministério Público (2015) enquadra-se no tipo de penal de falsidade ideológica, art. 299, do Código Penal Brasileiro:

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

Por se tratar de um crime de ação penal pública incondicionada, o Ministério Público é o único legitimado a propor ação para este delito; no entanto, qualquer interessado pode fornecer informações em caráter de denúncia, inclusive anonimamente, para que possa ser iniciada investigação. Este é o principal motivo da importância de tornar públicas as decisões administrativas das instituições de ensino superior no procedimento de identificação racial.

A Recomendação 41/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) define parâmetros para a atuação dos membros dos órgãos ministeriais brasileiros na implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. Segundo este documento, os membros do Ministério Público devem dar especial atenção aos casos de fraude nos sistemas de cotas para acesso às universidades e cargos públicos – nos termos das Leis nº 12.711/2012 e 12.990/2014, bem como da legislação estadual e municipal pertinentes –, atuando para reprimilos, nos autos de procedimentos instaurados com essa finalidade, e prevenilos, especialmente pela cobrança, junto aos órgãos que realizam os vestibulares e concursos públicos, da previsão, nos respectivos editais, de mecanismos de fiscalização e controle, sobre os quais deve se dar ampla publicidade, a fim de permitir a participação da sociedade civil com vistas à correta implementação dessas ações afirmativas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que atos criminosos e oportunistas não devem ser tidos como empecilho para o prosseguimento das políticas afirmativas sob critério racial, pois, como já explanamos anteriormente, esta vem trazendo resultados bastante

positivos. Os problemas que existem no sistema não podem impedir o seguimento de uma importante política pública, pelo contrário, deve-se trabalhar no sentido de desenvolver mecanismos que evitem tais problemas, para produzir resultados cada vez mais eficazes.

O racismo no Brasil continua existindo, e as fraudes no sistema de reserva de vagas sob critério racial são um exemplo bastante emblemático disso, principalmente o fato de tais práticas, muitas vezes, ainda serem consideradas de pouca importância e não serem combatidas devidamente pelas instituições.

O fato de haver vagas não garante que os verdadeiros destinatários desta ação afirmativa delas usufruirão. É papel das instituições de ensino superior públicas brasileiras aplicarem critérios e procedimentos justos, públicos e de acordo com os princípios constitucionais e administrativos. Neste sentido, reforçamos a indispensabilidade da utilização dos instrumentos de enfrentamento a fraudes no sistema de cotas como forma de combater o racismo institucional e a burla às políticas reparatórias.

Neste artigo, apresentamos e analisamos brevemente, conforme o fôlego deste trabalho, algumas propostas feitas por autores referentes aos métodos de enfrentamento às fraudes no sistema de cotas raciais pelas universidades brasileiras. Do cotejamento e exame dessa política pública, nos foi possível elencar sistematicamente um prognóstico:

- a. a utilização de heteroidentificação em complemento à autodeclaração feita pelo candidato;
- b. a mudança nos editais para tornar o procedimento mais célere e objetivo, oferecendo maior segurança jurídica e também trazendo parâmetros aos candidatos que pretendem utilizar-se do sistema de reserva de vagas;
- c. a necessidade de fundamentação das decisões feitas pelas bancas examinadoras, para que haja um enquadramento ao princípio da motivação das decisões administrativas, dando a tais decisões um tom muito mais objetivo e com critérios específicos, respeitadas a razoabilidade e proporcionalidade;
- d. ainda, a implementação de um controle social mais forte e a publicidade das decisões, atendendo ao princípio administrativo da transparência e tornando as questões referentes às cotas raciais muito mais próximas da população, transmitindo segurança no sistema e fornecendo dados objetivos que podem ser usados em estudos sobre a efetividade e amplitude das ações afirmativas raciais.

A gestão das ações afirmativas sob critério racial pelas Instituições de ensino superior brasileiras, mais que seu aspecto burocrático e administrativo, apresenta um lado político e social que busca enfrentar uma desigualdade secular, que é o racismo estrutural e institucional. Em razão disto, é primordial salientar a atuação dos instrumentos de enfrentamento às fraudes como forma de combate ao racismo. Se este sistema de enfrentamento mostra-se frágil ou pouco eficaz, isso também pode

significar que a própria instituição precisa se comprometer mais no combate a tais práticas.

Ao fim, é dever das entidades de ensino público superior praticarem o que o Ministro Joaquim Barbosa (GOMES, 2001, p.139) chama de agir afirmativamente, que seria justamente ter consciência dos problemas na implementação das ações afirmativas e tomar decisões coerentes no sentido de remediá-los.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1332 de 1983**. Dispõe sobre ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo Artigo 153, parágrafo primeiro, da Constituição da República. (Autoria do Deputado Abdias do Nascimento, PDT/RJ). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742>. Acesso em: 31 maio 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.037/2009, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm). Acesso em: 08 maio 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012**. Regulamenta a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm). Acesso em: 05 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 08 maio 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm). Acesso em: 08 maio 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 08 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm). Acesso em: 05 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 08 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria Normativa n. 18, de 11 de outubro de 2012**. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 199, p. 16-7, 15 out. 2012. Disponível em: <https://sisu.ufc.br/wp-content/uploads/2014/02/portaria-normativa-18-2012-mec.pdf>. Acesso em: 31 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186 DF**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. Alegada ofensa aos Arts. 1., caput, III, 3., IV, 4., VIII, 5., I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, caput, 205, 206, caput, I, 207, caput, e 208, V, Todos da Constituição Federal. Ação julgada improcedente [...]. Relator: Min. Ricardo

Lewandowski. Brasília, DF, 26 de abril de 2012. (Inteiro teor do acórdão; Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Ayres Britto, seguiram por unanimidade o voto do Relator, para julgar totalmente improcedente a arguição. Votou o Presidente, Ministro Ayres Britto. Ausente, justificadamente, Ministro Dias Toffoli). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 05 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). "Fraudes nos sistemas de cotas e mecanismos de fiscalização – O papel do Ministério Público", 2015, Brasília, DF. **Ata de audiência pública**. Brasília, DF: CNMP, 2015. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/atafraudescotad.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.

\_\_\_\_\_. **Recomendação n. 41, de 9 de agosto de 2016**. Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO\\_41.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_41.pdf). Acesso em: 31 maio 2021.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GOMES, Joaquim B. B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/705/r151-08.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 18 nov. 2020.

HOLANDA, Sérgio B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MAIO, Marcos C.; SANTOS, Ricardo V. Política de cotas raciais, os "olhos da sociedade" e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB). **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 181-214, jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-71832005000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832005000100011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 nov. 2020.

MOREIRA, Matheus. Denúncias de fraudes em cotas raciais levaram a 163 expulsões em universidades federais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 ago. 2020, 23h15'. (Atualizado em 17 ago. 2020, 10h27'). Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/08/denuncias-de-fraudes-em-cotas-raciais-levaram-a-163-expulsoes-em-universidades-federais.shtml>. Acesso em: 9 nov. 2020.

MORÍ, Letícia. A luta contra os fraudadores de cotas nas universidades brasileiras. **BBC News**, São Paulo, 23 fev. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51581715>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/jts/a/MyPMV9Qph3VrbSNDGvW9PKc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NUNES, Georgina H. L. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas. In: DIAS, Gleidson R. M.; TAVARES JUNIOR, Paulo R. F. (Orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas, RS: IFRS Campus Canoas, 2018. p. 11-30.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. (Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969). Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 20 nov. 2020.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: \_\_\_\_\_. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 117-42.

RIOS, Roger R. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração. In: DIAS, Gleidson R. M.; TAVARES JUNIOR, Paulo R. F. (Orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas, RS: IFRS Campus Canoas, 2018. p. 215-49.

SANTANA, Carlos. Abdias do nascimento: atuação de um negro no parlamento brasileiro 1983 – 1986. **Revista Digital Simonsen**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 101-8, maio 2015. Disponível em: [http://www.simonsen.br/revista-digital/wp-content/uploads/2015/05/Revista-Simonsen\\_N2-Carlos%20Santana\\_Historia.pdf](http://www.simonsen.br/revista-digital/wp-content/uploads/2015/05/Revista-Simonsen_N2-Carlos%20Santana_Historia.pdf). Acesso em: 31 maio 2021.

SANTOS, Boaventura de S. Para além do pensamento abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra [Portugal], n. 78, p. 3-46, out./dez. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccs.753>. Acesso em: 08 maio 2021.

SANTOS, Raimundo N. S.; ROMÃO, Pablo F. Reflexões sobre o princípio da proteção da confiança legítima no direito brasileiro. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 282-306, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167577.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.

SILVA, Cidinha da. Definição de metodologias para seleção de pessoas negras em programas de ação afirmativa em educação. In: SILVA, Cidinha da (Org.). **Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras**. São Paulo: Sumus, 2003. Cap. 2, p. 39-61.

SILVA, Tatiana D. **Ação afirmativa e população negra na educação superior**: acesso e perfil discente. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. (Coleção Texto para discussão, n. 2569). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2569.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2569.pdf). Acesso em: 17 maio 2021.

SOUZA, Jessé. Democracia racial e multiculturalismo: ambivalente singularidade cultural brasileira. **Estud. afro-asiát.** Rio de Janeiro, n. 38, p. 135-55, dez. 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-546X2000000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-546X2000000200007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 nov. 2020.

SOUZA, Ricardo L. de. As raízes e o futuro do “Homem Cordial” segundo Sérgio Buarque de Holanda. **Caderno CRH**, Salvador, v. 20, n. 50, p. 343-53, ago. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/FBRYnzHxVHTzYxsMkK4r4tj/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 03 jun. 2021.

VAZ, Livia M. S. e S. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, Gleidson R. M.; TAVARES JUNIOR, Paulo R. F. (Orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas, RS: IFRS Campus Canoas, 2018. p. 32-78.

VIEIRA, Andréa L. da C. A experiência de Ação Afirmativa no Brasil: questões sobre a implementação, institucionalização e manutenção. In: SANTOS, Ivanir dos S.; ROCHA, José G. da (Orgs.). **Diversidade e ações afirmativas**. Rio de Janeiro: CEAP, 2007. p. 79-99.

VITORELLI, Edson. Implementação de cotas raciais em universidades e concursos públicos: problemas procedimentais e técnicas para sua superação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 95-124, abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v275.2017.71649>. Acesso em: 24 nov. 2020.

artigos  
científicos