

ASPECTOS JURÍDICOS DOS PARECERES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS DE ACESSO DA PESSOA NEGRA À UNIVERSIDADE PÚBLICA

Arquelau Carvalho do Nascimento Neto
Bacharel em Direito

Thiago Augusto Galeão de Azevedo
Advogado
Professor Adjunto de Direito da Universidade Federal do Amazonas

Resumo

Tendo em vista o poder-dever da Administração Pública de verificar se as pessoas que se autodeclaram negras realmente fazem parte do público-alvo dessa política afirmativa, são expedidos pelas comissões de hetero-identificação pareceres de ratificação da autodeclaração. Assim, esta pesquisa tem por objetivo geral analisar a estrutura e conteúdo atual dos pareceres de hetero-identificação expedidos pela Comissão Geral de Hetero-identificação da UFAM a fim de serem juridicamente aprimorados, em consonância com os princípios e normas do Direito Administrativo. Para tanto, utilizou-se de arcabouço metodológico pesquisa qualitativa, de cunho descritivo e documental, caracterizando-se como estudo de caso. Como resultado da pesquisa, verificou-se que os pareceres não estão isentos de preocuparem-se com a forma requerida pelo Direito, porém o sistema de justiça deve respeitar as decisões que são emitidas no que se refere ao mérito do parecer, haja vista que os membros das comissões de hetero-identificação representam vários segmentos da sociedade, e, por isso, haverá certo grau de subjetivismo nas decisões.

Palavras-Chave: Universidade Pública; políticas afirmativas; cotas raciais; pareceres de hetero-identificação.

Abstract

In view of the power and duty of the Public Administration to verify whether people who declare themselves black are really part of the target audience of this affirmative policy, reports ratifying the self-declaration are issued by the hetero-identification committees. Thus, the general

objective of this research is to analyze the current structure and content of the hetero-identification opinions issued by the UFAM General Hetero-Identification Commission in order to be legally improved, in line with the principles and norms of Administrative Law. To this end, a qualitative research methodological framework was used, of a descriptive and documentary nature, characterized as a case study. As a result of the research, we report that opinions are not exempt from being concerned with the form required by law, however the justice system must respect the decisions that are issued with regard to the merit of the opinion, given that the Members of hetero-identification committees represent various segments of society and, therefore, there will be a certain degree of subjectivism in decisions.

Keywords: Public University; affirmative policies; racial quotas; hetero-identification opinions.

1 Introdução

Em cumprimento às leis ordinárias¹ que visam a garantir o acesso de pessoas negras (pretos e pardos) à universidade pública, especificamente à Universidade Federal do Amazonas – UFAM, depara-se com expressiva demanda para procedimentos de hetero-identificação complementar à autodeclaração de candidatos negros. Esse fato se dá tanto na órbita de concursos públicos para composição seu quadro de pessoal permanente, como para o acesso às vagas na graduação e pós-graduação.

No âmbito da graduação, somente com o Edital de Adesão ao Processo Seletivo do Sistema de Seleção Unificada – SISU, 1ª Edição, do ano de 2023, foram reservadas 1.079 vagas para candidatos PPI – preto, pardo e indígena, para as unidades da capital e fora da sede (interior) (Pró-Reitoria de Ensino de Graduação, 2023). Todos esses candidatos precisaram ser submetidos à hetero-identificação. Assim, dentro do processo geral de matrícula, uma de suas etapas, que é a hetero-identificação, deve estar cercada das cautelas jurídicas necessárias em seu ato

¹Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 e Lei nº 12.990, 9 de junho de 2014.

administrativo fundamental – o parecer, que é de cunho social. Deve possuir, portanto, as características legais indispensáveis, sustentado pelos princípios da Administração Pública a exemplo da motivação e segurança jurídica e afastando possibilidades de questionamentos no âmbito administrativo e judiciário.

Isso se deve ao fato de que os pareceres são construídos pelos próprios membros da Comissão de Heteroidentificação, que é formada pela pluralidade de servidores e servidoras (técnicos-administrativos e docentes) da UFAM, bem como de representantes da sociedade civil oriundos dos movimentos negro, indígena e quilombola. São os representantes de diversas vertentes da sociedade e com formação e atuação multivariada: homens, mulheres, brancos, pretos, pardos, indígenas, quilombolas e outros que ratificam a autodeclaração do (a) candidato (a) negro (a) participante da reserva legal para candidatos autodeclarados negros. Desse modo, a heteroidentificação constitui-se como elemento fundamental para o prosseguimento do ingresso da pessoa negra na instituição com a efetiva ocupação das vagas destinadas à pessoa negra.

Ou seja, há a necessidade de se assegurar os direitos de acesso à universidade àqueles que realmente são os sujeitos destinatários das políticas afirmativas de cotas raciais, procurando-se afastar, dessa forma, tentativas de fraude e demandas judiciais (mandados de segurança, por exemplo) contra o processo de heteroidentificação e consequente matrícula institucional ou posse em cargo público. Não basta ser, é preciso parecer ser.

Diante do exposto, surge o seguinte problema de pesquisa: Em que medida os pareceres de heteroidentificação da Universidade Federal do Amazonas podem ser aprimorados, à luz do Direito Administrativo? Entende-se como “aprimorar” a indicação de melhorias na estrutura e conteúdo dos referidos pareceres, tendo como base os princípios e normas de Direito Administrativo. Nessa seara, apresenta-se o seguinte objetivo geral: analisar a estrutura dos pareceres de heteroidentificação expedidos pela Comissão Geral de Heteroidentificação da UFAM a fim de serem juridicamente aprimorados, em consonância com os princípios e normas do Direito Administrativo. São os objetivos específicos desta pesquisa: 1) analisar a estrutura e conteúdo atual dos pareceres exarados pela Comissão de Heteroidentificação no período de janeiro de 2022 a dezembro de 2023;

2) identificar as principais fundamentações legais em decisões prolatadas em demandas judiciais impetradas contra as instituições públicas, em especiais instituições de ensino superior, face a não ratificação da autodeclaração de candidatos negros, e 3) apontar possíveis sugestões de ordem jurídica para melhoria na elaboração dos pareceres.

Como contribuição para a área e resultados esperados está a indispensável necessidade de se assegurar os direitos de acesso à universidade àqueles que realmente são os sujeitos destinatários das políticas afirmativas de cotas raciais, procurando-se afastar, dessa forma, tentativas de fraude e demandas judiciais (mandados de segurança, por exemplo) contra o processo de heteroidentificação, materializado em seus pareceres, e conseguinte matrícula institucional ou posse em cargo público.

2 As políticas afirmativas - cotas raciais no Brasil: aspectos teóricos e legais

O recente Estado Brasileiro tem procurado estabelecer políticas públicas para mitigar as suas disparidades que possuem marcantes traços enraizados em sua cultura, política e até em sua legislação. Esses traços são de desigualdade e, notadamente, de racismo, quer em sua forma mais evidente, quer de forma estrutural/silenciosa, mas também perversa. Para Oracy Nogueira (2007), os racismos “particulares” podem ser aqueles pautados por características fenotípicas de cor (que é o caso do Brasil), e outros que são balizados pela descendência (experiência dos Estados Unidos da América). O autor assim conceitua:

Considera-se como preconceito racial uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca; quando basta a suposição de que o

indivíduo descende de certo grupo étnico para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é *de origem* (Nogueira, 2007, p. 292).

Para compreender a questão suscitada pelo autor, é preciso distinguir em duas vertentes a concepção de preconceito de marca e origem. O primeiro é a associação que se faz das características fenotípicas com o racismo e, desse modo, podem ser pensados como aspectos particularizados de um racismo “de marca”. Para se definir quem é discriminado e quem é o discriminador, é preciso verificar os aspectos que caracterizam e sujeitam os indivíduos diretamente a traços fenotípicos brancos ou negros. A segunda distinção está na impossibilidade de se abrir margem para indivíduos no racismo de origem. Ainda que os sujeitos possuam características de pessoas brancas, o que prevalece é sua origem ascendente.

Isso posto, reconhece-se o racismo no Brasil como “de marca” a que são sujeitas, historicamente e até os dias atuais, as pessoas negras, ressaltando-se que, com o racismo, vem as consequências que são capazes de relegar essas pessoas a total ou precária ausência de direitos e políticas públicas. Hasenbalg (1979) argumenta que as práticas racistas são abertas e sutis e essa violência a que as pessoas negras são cometidas criam obstáculo para sua mobilidade social ascendente, na exata medida que reduz suas aspirações ao que culturalmente resta como lugar apropriado para as pessoas de cor.

Contrária a essa situação, a Constituição Cidadã de 1988, fortemente inspirada nos ideais de princípios da dignidade da pessoa humana, trouxe sob o título de um dos objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, nos termos do inciso III de seu artigo 3º. Por caracterizar-se como norma fundamental do Estado Brasileiro, a Constituição tem *status* de norma suprema e por isso todas as normas e princípios devem fielmente seguir seus mandamentos, utilizando-se para isso de leis e legislação infraconstitucional para atingir tais objetivos.

Foi nesse sentido que a Lei Ordinária nº 12.228 de 2010, denominada de Estatuto da Igualdade Racial trouxe em seu artigo 1º, parágrafo único, inciso VI, que as ações que buscam promover a igual e ao preconceito enraizado na sociedade brasileiro devem ser direcionadas à popula-

ção negra. E nesse conceito de pessoa negra abarca as pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, pois são essas pessoas que historicamente tiveram sua cultura e direitos inferiorizados, não ocupando espaços privilegiados, inclusive no acesso à Universidade Pública. As chamadas políticas públicas compensatórias deveriam fazer-se presentes, como defende Santos (2001):

Se retroagirmos no tempo entenderemos por que o dia 14 de maio de 1888 está presente na vida de grande parte da população desse imenso e rico país. O 13 de maio não celebrou a paz de espírito que a Lei Áurea poderia concretizar. A família liberta, naquela data, o que herdara afinal, de seus antepassados em termos materiais? Nada. Em termos materiais, os ex-escravos só possuíam os trapos com os quais cobriam o corpo, nada além disso. (Santos, 2001, p. 312)

Como defende o autor, a “libertação” foi apenas no papel. A escravização continuou, haja vista que materialmente os “libertos” nada possuíam além de vestimentas. Com isso, as desigualdades sempre continuaram. E como uma das formas de se reduzir as desigualdades às pessoas negras, o Estado Brasileiro editou medidas legais para melhor oportunizar o acesso de pessoas negras ao ensino superior público, de forma a oferecer mais espaços para efetivação da justiça social e igualdade material daqueles sujeitos pertencentes à “raça” negra. Por isso,

usar a categoria “raça” na luta antirracista significa dizer que se os negros brasileiros são discriminados por seus traços físicos e pela cor da pele, deve-se pensar em uma articulação política em torno da negritude de forma que as mesmas características, que hoje são objeto de preconceito, sejam ressignificadas positivamente e também fonte de reparação social (Schucman, 2010, p.49).

O “ser” negro passou a significar oportunidade para inclusão e assim delinear melhor um caminho para facilitação de sua trajetória de inclusão social. É com esses aspectos da realidade social brasileira que foram criadas cotas para o acesso à Universidade Pública, tanto na

graduação quanto pós-graduação e para o seu quadro funcional. As políticas afirmativas (gênero) podem ser compostas por políticas de cotas raciais, sociais, de renda, para indígenas, pessoas com deficiência, dentre outras. Para acesso de pessoas pretas e pardas (cotas raciais) nos cursos de graduação foi instituída a Lei nº 12.711/2012 em que as instituições federais de ensino superior as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação.

Contudo, tal legislação para o ensino de graduação foi objeto de discussão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 186 - DF no Supremo Tribunal Federal - STF, ocasião em que se foi alegada ofensa aos artigos 1º, *caput*, 3º, IV, 4º, VIII, 5º I, II, XXX, XLI, LIV, 37, *caput*, 205, 206, *caput*, I, 207, *caput*, e 208, V, todos da Constituição Federal. Uma das principais alegações contra a existência da referida Lei tratava-se da ofensa ao princípio da igualdade material insculpido na Lei Maior, notadamente no *caput* do art. 5º, princípio esse que vai muito além de uma mera igualdade formal:

O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio Poder Executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situação idêntica. Em outro plano, na obrigatoriedade do intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça e classe social. (Moraes, 2002, p. 65).

Mas a condição das pessoas negras permitiu um entendimento diferente do alegado na inicial, uma vez sopesados os princípios constitucionais ali em choque (igualdade formal e justiça social), ao passo que foi julgada improcedente pelo STF a ADPF nº 186/DF, tendo em vista os motivos a seguir:

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. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade.

(...)

IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. (Brasil. STF, 2012, p. 2-3)

Desse modo, o STF pacificou o entendimento pela constitucionalidade das políticas afirmativas por meio de cotas raciais no ensino superior

brasileiro, lastreado nos princípios e fins de redução da desigualdade social, conforme definido pela Constituição Federal. Já para a pós-graduação, apesar de não possuir uma lei federal específica, a autonomia universitária possibilitou a criação de cotas para esse nível acadêmico. Para o quadro funcional de servidores dessas instituições de ensino superior, a Lei Ordinária 12.990, de 9 de junho de 2014 reservou aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Tais legislações possibilitaram a ampliação da diversidade étnico-racial no quadro funcional e na composição do corpo discente das Universidades. As cotas tanto para acesso à graduação e pós-graduação quanto para o quadro funcional são destinadas às pessoas pertencentes à população negra, a qual compõe-se de pessoas autodeclaradas pretas e pardas, sujeitos esses que demandam por políticas públicas específicas em razão do país de raiz colonial e escravocrata, marcado pelo racismo estrutural. Assim, ocorreram várias tentativas de deslegitimar os objetivos fundamentais para o estabelecimento das cotas raciais, em função de argumentos da igualdade formal, como explica Jesus (2018, p. 135):

A definição inequívoca, presente nas letras da reserva de vagas em concursos públicos, por exemplo, que considera negros os pretos e os pardos, se choca com um imaginário ambíguo que, ao mesmo tempo em que define o pardo como o resultado da mistura, argumenta que “todos somos resultados da mistura”. A pergunta que fica é: se somos todos resultado da mistura e, portanto, iguais, então todos temos o direito de reivindicar políticas diferencialistas, como a reserva de vagas em universidades públicas ou concursos públicos? Em contrapartida, se “somos todos iguais” não precisaríamos, e nem poderíamos reivindicar políticas específicas. Contraditoriamente, portanto, ao mesmo tempo em que ostentam um argumento igualitarista, somos todos iguais, os pardos desracializados acabam por deslegitimar uma política diferencialista como a reserva de vagas para a população negra. (Jesus, 2018, p. 135).

O autor traz à baila importante questionamento acerca de discursos de pessoas que encerram a deslegitimação da luta pela política de cotas, sob o argumento de que “somos todos iguais”, logo, a luta por políticas públicas e consequentemente uma legislação diferenciada ficaria sem motivo. Ocorre que há muita discussão a respeito dessa igualdade e principalmente ainda no que diz respeito a classificação de pessoas pardas como negras, como explica Silva *et al* (2022):

Outra dimensão importante para reflexão diz respeito aos modos de identificação fenotípica do pardo, a categoria mais sensível no trabalho das comissões. *Dado o caráter relativamente ambíguo da categoria pardo, já identificado por trabalhos clássicos e contemporâneos sobre classificação racial no Brasil* (Guimarães 1999; Feres Jr. at al. 2018; Carneiro 2004), o treinamento de agentes públicos envolvidos nas comissões é requisito fundamental para a eficiência da política, particularmente no que toca ao tema sobre o fenótipo como critério fundamental para as comissões. O peso do fenótipo para a dinâmica das relações raciais em contextos de políticas públicas é a grande novidade do debate público e acadêmico, alimentando controvérsias e a necessidade de estudos aprofundados sobre a temática, dado seu impacto relevante para os diversos segmentos populacionais brasileiros, especialmente para a população autodeclarada parda nas pesquisas censitárias nacionais. Aprofundar teórica e empiricamente as análises sobre o tema pode favorecer a melhor eficiência dos operadores da política em seus diferentes níveis, evitando eventuais danos e erros institucionais e contribuindo para a maior coerência interna entre os modelos adotados pelas instituições. (Silva *et al*, 2022, p. 21-22, grifo nosso).

Pelo exposto, Silva *et al* (2022) vem pontuar no sentido de que o fenótipo pardo requer maior aprofundamento de estudos relacionados, posto que, para fins da política afirmativa de cotas raciais, o pardo precisa ser socialmente reconhecido como pessoa negra. Isso quer dizer que, se não há consenso sobre quem é pardo para fins de aplicação dos direitos previstos nas cotas raciais, o que distingue uma pessoa parda do pardo que se apresenta à comissão de heteroidentificação, é que esta seja

socialmente reconhecido como pessoa negra, pertencendo assim como público-alvo da política afirmativa.

Nessa linha, esse processo de implementação das políticas afirmativas de cotas raciais, longe de ser simples e estático, passou a enfrentar outros novos desafios, principalmente após a melhoria de oportunidades para o acesso de pessoas negras às instituições públicas de ensino superior. Passou-se a discutir a necessidade de melhorar o controle por parte da Administração Pública dos sujeitos destinados às políticas afirmativas de cotas raciais para pessoas negras, não sendo suficiente, para fins da política afirmativa de cotas raciais, apenas a simples autodeclaração.

3 Procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração de candidatos negros e os princípios da administração pública

É nesse cenário de discussão social, a respeito da constitucionalidade das cotas raciais, que seja posta em xeque a efetividade dos objetivos a que as leis de cotas se propunham a atingir. Por isso, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 – DF (Brasil, 2023). A ação tinha como objetivo afastar controvérsia judicial acerca da constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 que reservou 20% do total de vagas previstas em edital para concursos públicos para candidatos autodeclarados negros. A ação foi julgada constitucional:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS EM CONCURSOS PÚBLICOS. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 12.990/2014. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...)

4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: “É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da adminis-

tração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa”. (STF, 2017, p. 1-3) (grifo no original)

A decisão teve como um de seus fundamentos que, além do objetivo da República de redução da desigualdade social, princípios como da justiça social e igualdade material. Somado a isso, os candidatos a concurso público deveriam ser aprovados e atingir a pontuação necessária para constar como aprovados. Desse modo, não haveria o que se falar em burla ao concurso público, pois todas as pessoas negras prestaram as mesmas provas de que os demais candidatos e sua aprovação é condição mínima, assim como os demais candidatos, para pleitear as vagas nas instituições federais.

Outro aspecto trazido pela decisão do Pretório Excelso em sede da referida ADC foi a heteroidentificação. É como conclui Silva *et al* (2022, p. 21) “Foi possível identificar que as burocracias administrativas enfrentam grandes desafios para a implementação das ações afirmativas, sendo que um dos mais importantes é garantir o direito aos beneficiários.”

Em razão de muitas vezes pessoas de má-fé autodeclararam-se negras apenas por “conveniência” com a finalidade de usufruir de direitos destinados à população negra, a heteroidentificação foi pautada como uma prerrogativa da Administração Pública para conferir se os destinatários da política afirmativa de cotas raciais estão realmente sendo os verdadeiros destinatários. Isso se deu em razão de apenas a autodeclaração do candidato não ser suficiente para sua confirmação como pessoa negra, mas sem deixar de lado da liberdade da pessoa autodeclarar-se negra, posto que o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) tem o objetivo de “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (Rios *apud* Dias; Júnior, 2018, p. 225).

Era preciso um reconhecimento social, feito por um conjunto de terceiros constituído por variados setores da sociedade capazes de

reconhecer a pessoa negra (pessoa que possui o conjunto fenotípico negroide amplamente conhecido: pele não branca, cabelos crespos, nariz e lábios proeminentes, dentre outros). Porém, esse procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração de negros deve cuidar de assegurar todos os princípios da República, como a dignidade da pessoa humana, contraditório, ampla defesa e aqueles preconizados à Administração Pública, como a motivação e segurança jurídica.

Isso posto, no âmbito da Administração Pública Federal foi expedida a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018 a qual regulamentou o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração de candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais. A portaria apresenta aspectos a serem observados pelas comissões de heteroidentificação, especialmente no que se refere à composição plural da comissão, que invariavelmente deve possuir formação específica para sua atuação; além de orientar que “art. 12. A comissão de heteroidentificação deliberará pela maioria dos seus membros, sob forma de parecer motivado”.

É sabido que, no campo do Direito Administrativo, toda Administração Pública e seus agentes devem atuar baseados nos princípios explícitos (preconizados no art. 37 da CF/88), bem como nos demais princípios implícitos, mas que por igual modo possuem força cogente. A motivação é um dos princípios do Direito Administrativo brasileiro, que, conceitualmente, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos (Di Pietro, 2020, p. 246).

Considerando o exposto pela doutrinadora, é obrigatório que todos os atos da Administração Pública sejam motivados para que, em

conjunto com os demais princípios e normas, revistam os atos administrativos da legalidade e segurança jurídica necessários para sua validade e eficácia. E os pareceres de heteroidentificação não estão isentos de tais motivações, apesar de serem elaborados por um conjunto de pessoas que, em parte, advém da comunidade (em alguma parte não são servidores públicos propriamente ditos – aqueles que ingressam pós concurso público), mas que, naquele momento, atuam como agentes públicos (*latu sensu*).

E considerando que a heteroidentificação é um reconhecimento social da pessoa negra para fins de ratificação da autodeclaração, a fim de que esta seja considerada público-alvo da política afirmativa de cotas raciais, o conteúdo do parecer deve exprimir o entendimento da comissão sobre a ratificação ou não da autodeclaração das pessoas interessadas. É um parecer subjetivo, social, portanto, que deve ser devidamente motivado. Nessa linha, Vaz (2018):

A decisão da comissão de verificação - independentemente de confirmar ou não a autodeclaração – resulta na emissão de ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos e interesses. Imprescindível, portanto, que as decisões da comissão sejam devidamente motivadas, sob pena de serem judicialmente invalidadas. Se o fenótipo é o critério a ser apreciado quando da verificação da veracidade da autodeclaração racial, o ato administrativo que ratifica ou refuta a condição declarada pelo candidato deve apresentar motivação nesse sentido, estabelecendo se o conjunto de características fenotípicas do candidato corresponde às características fenotípicas de uma pessoa considerada socialmente negra no contexto local em questão. (Vaz, 2018, *in* Dias e Júnior, 2018, p. 61-62).

O autor considera que o parecer de heteroidentificação também é um documento público que deve ser revestido dos requisitos e forma de qualquer outro ato administrativo. Por isso, é preciso tomar cuidado com tais pareceres, uma vez que tais documentos oficiais públicos que são, podem vir a sofrer questionamentos em razão de defeitos jurídicos por via judicial (*e. g.* mandado de segurança), ao passo que candidatos a concursos

públicos ou candidatos ao corpo discente podem ultrapassar a decisão sobre a heteroidentificação que porventura tenha sido não-ratificada.

Tendo em vista que a decisão tomada pelas comissões de heteroidentificação sobre a autodeclaração de candidato vai invariavelmente engendrar pela via subjetiva dos membros que a compõe, uma vez que não há, atualmente, critérios absolutos para realizar tal aferição, ainda assim tal decisão precisará ser motivadamente explicada nos pareceres, sob pena de serem questionados pela própria via administrativa - por meio de recurso previsto na Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018 - quanto por meio de apreciação do Poder Judiciário. Desse modo,

[...] 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. Doutro lado, a análise e fundamentação antropométrica – como a que se pretendeu realizar no certame do Instituto Federal de Educação do Pará – também não devem ser aplicadas, mesmo porque vexatórias e violadoras da dignidade dos candidatos. (Vaz, 2018, *in* Dias e Júnior, 2018, p. 58).

Assim, é necessário que os pareceres se revistam das qualidades jurídicas primordiais de motivação e demais requisitos, objetivando-se assim que esse ato administrativo possua todas as formalidades necessárias para que produza seus efeitos desejados e que não dê margem para questionamentos administrativos e/ou judiciais, além de observar a legislação atualizada.

4 Metodologia

Haja vista que fundamentalmente esta pesquisa busca oferecer melhorias de ordem jurídica para os pareceres de heteroidentificação expedidos pela comissão responsável na UFAM, a classificação desta

pesquisa, quanto sua natureza, é básica, visto que se procurou levantar os aspectos jurídicos necessários discutidos, de forma ampla, pela legislação, jurisprudência e doutrina existente. No que se refere aos objetivos, esta pesquisa está classificada como de cunho descritivo, pois procurou relatar a experiência já construída pela UFAM no que se refere à heteroidentificação, posto que sua atuação se vincula a uma série de princípios e normas inerentes à Administração Pública. Como ensina Gil (2008) a pesquisa descritiva objetiva a descrição de características de determinadas populações ou fenômenos.

O método qualitativo foi escolhido, pois mostrou-se mais adequado aos fins da pesquisa, uma vez que analisa os aspectos que percorrem a identificação social das pessoas negras por terceiros para fins de direito de acesso a quem de direito à universidade pública. E isso, de forma alguma, pode ser realizado de forma objetiva. Há dados quantitativos na pesquisa, mas não serão o objetivo principal das análises.

No que tange aos procedimentos, caracteriza-se como documental, bibliográfica e estudo de caso. No aspecto documental, esta pesquisa verificou relatórios e demais documentos formais da UFAM quanto ao tema proposto, especialmente com a 1) análise de pareceres de heteroidentificação da UFAM e de 2) documentos do sistema de justiça (notadamente decisões judiciais, manifestações de Defensoria Pública) prolatadas em relação às comissões de heteroidentificação que porventura não tenham ratificado a autodeclaração de candidatos autodeclarados negros. Ainda nesse aspecto, Gil (2008, p. 147) explica que “a pesquisa documental tradicionalmente vale-se dos registros cursivos, que são persistentes e continuados. Exemplos clássicos são os documentos elaborados por agências governamentais”.

Esses documentos foram requeridos principalmente mediante consulta às Pró-Reitorias da UFAM responsáveis pelo trato da heteroidentificação no acesso à graduação e quadro de pessoal – objeto desta pesquisa – e que possuem as duas maiores demandas significativas para o estudo proposto. São elas: a Pró-Reitoria de Ensino de Graduação – PROEG e a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – Progesp. Respeitado o devido sigilo acadêmico e de dados pessoais, foram requeridos para análise cópias das decisões/despachos judiciais que porventura questionaram o parecer social de heteroidentificação emitido pela Comissão de Heteroidentificação. A própria Comissão Geral de

Heteroidentificação também foi consultada, em que pese haver restrição de divulgação do inteiro teor dos pareceres. Para tanto, foram obtidos alguns modelos dos pareceres emitidos para fins acadêmicos. Contudo, por contem informações pessoais que devem ser restritas ao público em geral, o inteiro teor dos pareceres não será divulgado.

Quanto ao procedimento bibliográfico, esse método foi escolhido em razão de os temas como a heteroidentificação serem razoavelmente recentes no Brasil, além do que, tendo em vista que os pareceres também podem ser enquadrados como atos administrativos, conhecer a doutrina e jurisprudência existente quanto às normas e princípios, literatura essa atual de autores renomados na área jurídica. Serão consultados livros físicos, *e-books*, e artigos científicos correlatos para melhor compreensão do tema em questão.

Para finalizar, a pesquisa aqui proposta pode ser classificada como estudo de caso, pois o *locus* de pesquisa está nas ações já realizadas pela Ufam no que se refere à heteroidentificação. Para Yin (2001, p. 21), o estudo de caso “contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”. É o que se busca com esta pesquisa: contribuir para o aperfeiçoamento jurídico das práticas administrativas promovidas pela Ufam na implementação das políticas afirmativas de cotas raciais para ingresso na graduação e pós-graduação, que tem como importante do instrumento de apoio o parecer de heteroidentificação.

5 Resultados

Para que se possa verificar a possibilidade de aprimoramento de ordem jurídica ao seu ato administrativo fundamental de heteroidentificação, o parecer, é preciso conhecer a estrutura, composição e funcionamento da Comissão Geral de Heteroidentificação da UFAM, responsável, dentro do processo de matrícula, pela etapa de heteroidentificação aos candidatos autodeclarados negros. Os principais resultados encontram-se dispostos a seguir.

5.1 A Comissão Geral de Heteroidentificação da Ufam

A Comissão Geral de Heteroidentificação – CGH da Ufam foi criada pelo Conselho Universitário da Ufam em 2020, após intenso e necessário diálogo com os vários movimentos sociais e comunidade universitária (Comissão Geral de Heteroidentificação, 2024) e tem como finalidade de executar as práticas administrativas de reconhecimento por terceiros da condição autodeclarada pelos candidatos nos concursos e processos seletivos da instituição. Pela Resolução nº 020, de 16 de agosto de 2021 (Universidade Federal do Amazonas, 2023) houve reformulação da Comissão em seus aspectos materiais e correções pontuais na redação de sua resolução criadora, e que, por meio da Portaria GR nº 2.029 de 10 de dezembro de 2021, constituiu efetivamente a comissão com os primeiros integrantes. Ressalva-se que já havia heteroidentificação propriamente dita na Ufam desde 2019, por meio de comissões *ad hoc*.

Voltando-se para a análise de sua estrutura, nota-se que a comissão é constituída por servidores docentes, técnicos-administrativos, além de outros segmentos da comunidade, como discentes e membros dos movimentos negro, indígena e quilombola. A previsão normativa é de 36 representantes, com mandato de 2 anos, permitida a recondução. Importante citar o caráter democrático dessa comissão: parte de seus membros é indicada pelas chefias superiores das pró-reitorias e unidades acadêmicas. A outra parte dos servidores e discentes é escolhida mediante edital. Quanto às representações dos movimentos sociais, essas são indicadas pelos seus respectivos pares, na medida de sua autodeterminação.

Pela pesquisa de campo realizada, houve o reconhecimento formal, por parte das unidades acadêmicas e administrativas da Ufam, do alcance da comissão. Segundo o repassado pela Comissão (Comissão Geral de Heteroidentificação, 2023), foi verificado que houve a atuação em 22 bancas de Heteroidentificação no ano de 2022 e mais de 40 no ano de 2023, distribuídas em diversos certames das áreas de graduação, pós-graduação e concursos públicos para o quadro permanente de pessoal, realizadas nas modalidades *on-line* de forma assíncrona (por meio da página ingresso.ufam.edu.br) para os cursos de graduação, e de forma síncrona (via *Google Meet*) ou presencial, para pós-graduação e concu-

tos públicos, conforme a necessidade. Dessa feita, cada candidato (a) que passou por cada banca de heteroidentificação (ordinária ou recursal) recebeu um parecer acerca de sua condição autodeclarada.

A atuação da CGH foi em processos seletivos da graduação, como Enem, Sisu, Processo Seletivo do Interior, Processo Seletivo a Distância, dentre outros. Na seara das pós-graduações é onde houve o menor quantitativo de atuação da comissão. Já com os concursos públicos, a comissão elaborou pareceres para concursos destinados à seleção de docentes e de técnicos-administrativos, nos termos da legislação vigente (Comissão Geral de Heteroidentificação, 2023).

5.2 Legislação sobre procedimento de heteroidentificação

No tocante à legislação, é válido mencionar que foi verificado junto à comissão que aferições de candidatos à vagas reservadas a pessoas negras em concursos públicos têm se realizado desde 2017, ainda sob a égide da já revogada Orientação Normativa SEGRT/MP nº 3, de 1º de agosto de 2016, com condução por parte da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, 2024).

Cumprir informar que a legislação federal a que a Ufam está submetida foi recentemente alterada. Até o momento da elaboração do projeto de pesquisa referente a este artigo, ainda estava em vigor a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018 da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Essa portaria trouxe inovações em relação ao regramento anterior (ON nº 3/2016) principalmente no que tange o detalhamento sobre a convocação dos candidatos aptos a participar da heteroidentificação, composição da comissão, procedimentos sobre gravação do procedimento, trâmite recursal e eliminação do candidato, essa última imposta ao candidato que não tivesse sua autodeclaração ratificada pela Comissão de Heteroidentificação, consequência essa não prevista na orientação anterior.

Essa eliminação total do candidato na Portaria Normativa nº 4/2018 durou até a publicação da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 14.635, de 14 de dezembro de 2021, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Nessa nova publicação, o Governo

Federal estipulou que os candidatos que não tivessem sua autodeclaração confirmada agora passariam a concorrer apenas na lista de ampla concorrência, ficando excluído apenas da lista de reserva de vagas para negros. Por este disposto jurídico verifica-se a importância das consequências da não-ratificação, no seio do parecer de heteroidentificação, da condição de pessoa negra autodeclarada.

Já no ano de 2023, foi publicada a Instrução Normativa MGI nº 23, de 25 de julho de 2023, que ratificou o entendimento trazido pela Portaria SGP/SEDGG/ME nº 14.635, de 14 de dezembro de 2021, e trouxe novas disposições a respeito da aplicação da heteroidentificação em processos seletivos simplificados de contratação (antes não prevista, como por exemplo o cargo de professor substituto), além de dispor sobre o cálculo da reserva de vagas.

A respeito dessa última Instrução Normativa, e com foco ao objeto deste trabalho que são os pareceres de heteroidentificação, a referida norma apenas limita-se a dizer que: “Art. 23. A comissão de heteroidentificação deliberará pela maioria de seus membros, *em parecer motivado*” e que, no mesmo artigo, “§3º O teor do parecer motivado será de acesso restrito, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011” (Lei de Acesso à Informação). Desde a primeira publicação de norma sobre heteroidentificação em 2016, mais detalhes acerca desse parecer não são fornecidos, ficando a cargo de cada instituição elaborar seu modelo de parecer, a fim de atender às suas particularidades.

5.3 Pareceres de heteroidentificação na Ufam

No âmbito da Ufam, estabeleceu-se um padrão de texto a fim de otimizar as diversas demandas existentes dos setores responsáveis pela convocação dos candidatos para heteroidentificação. Para cada modalidade (*online* ou presencial) ou forma (assíncrona ou síncrona), a CGH estabeleceu um modelo de parecer a ser utilizado pela banca examinadora. Em razão do §3º do art. 23 da Instrução Normativa MGI nº 23, de 25 de julho de 2023, os pareceres oficiais têm caráter restrito e só podem ser revelados em casos excepcionais, sob demanda de algum órgão de controle ou judicial, razão pela qual não será possível publicar nesta

pesquisa o inteiro teor dos pareceres, mas apenas algum texto de forma genérica.

Utilizando-se da página ingresso.ufam.edu.br, a CGH utiliza tal mecanismo eletrônico para realizar a heteroidentificação dos candidatos (*on-line*). Ressalta-se que essa modalidade está voltada para a heteroidentificação de candidatos ingressantes na graduação. E nela há um elevado número de candidatos que são submetidos: cerca de 300 candidatos por banca, no pico da demanda, com curto prazo geralmente de 5 a 10 dias corridos para análise e elaboração dos pareceres de cada candidato.

Conforme a pesquisa de campo realizada, nessa modalidade (*on-line*, assíncrona), os pareceres são sucintos e limitam-se a informar: “autodeclaração confirmada, considerando que o candidato apresenta características fenotípicas da pessoa negra (preto ou pardo), quais sejam: pele não branca, cabelos crespos, nariz e lábios proeminentes, desta maneira, pode ser reconhecido socialmente como negro.” (Comissão Geral de Heteroidentificação, 2023b). Ao fim do prazo de análise, o candidato submetido à heteroidentificação recebe via sistema o resultado do parecer.

Para as heteroidentificações síncronas e presenciais, o parecer é mais desenvolvido, posto que há menos candidatos, o que oportuniza um melhor desenvolvimento do texto motivador. Também há um sentido pedagógico nesse parecer. O objetivo é explicitar a finalidade da política afirmativa de cotas raciais para candidatos negros. Desse modo, consta no parecer, além do texto citado no parágrafo anterior, os dados do candidato e do processo seletivo, a discriminação da legislação vigente que embasa o referido parecer, bem como uma parte destinada a elucidar ao candidato o sentido daquele procedimento de heteroidentificação, vinculando-o a algo maior, que é política pública para inclusão de pessoas negras na Universidade. Por fim, o resultado da heteroidentificação presencial ou síncrona é publicado em lista geral com o resultado “confirmado” ou “não confirmado”.

Vale ressaltar, portanto, que os pareceres têm alto grau de generalidade e de “padronização”. Não é feita nenhuma descrição do candidato em análise, sendo que no parecer consta apenas o texto padrão de ratifi-

cação ou de não ratificação do candidato por não possuir as características fenotípicas gerais da pessoa negra no entendimento da comissão. Tal informação é suficiente, juridicamente falando, para afastar possíveis questionamentos ou recursos no âmbito administrativo e judicial? Aqui reside a primeira sugestão de melhoria: que é a compatibilização entre os pareceres emitidos para a modalidade (*on-line* ou presencial) ou forma (assíncrona ou síncrona) a fim de que possuam, ainda que em texto diferente, o mesmo caráter pedagógico que há nos pareceres expedidos para as heteroidentificações ocorridas de forma presencial.

Observa-se que, implicitamente, o membro da comissão utiliza de critérios subjetivos para formar sua decisão pessoal e que o resultado disso acaba afetando o documento oficial da Administração Pública, que deveria pautar-se por critérios legais e objetivos, assim como determina a legislação administrativa vigente e conforme preconizado pela doutrina (Di Pietro, 2020).

Mas, nesse caso, como elaborar um texto eminentemente objetivo, como manda o Direito Administrativo, sem recair na inutilizável escala “lombrosiana”? Como afastar possíveis nulidades do parecer pelo uso de critérios subjetivos, haja vista que a heteroidentificação ainda precisa utilizar da subjetividade de cada membro responsável pela análise? Como equilibrar os critérios subjetivos e objetivos sem deixar o parecer carente de segurança jurídica na análise do mérito do candidato concorrente às vagas destinadas às pessoas negras?

Nessa linha de discussão sobre heteroidentificação na esfera judicial, esclarece-se que, em decisão recente, o Superior Tribunal de Justiça - STJ já decidiu a respeito de mandado de segurança que foi impetrado para questionar parecer de comissão de heteroidentificação que não ratificou a autodeclaração de candidato. A ação foi extinta por inadequação da via eleita, sem resolução de mérito. A decisão assim constou:

É inadequado o manejo de mandado de segurança com vistas à defesa do direito de candidato em concurso público a continuar concorrendo às vagas reservadas às pessoas pretas ou pardas, quando a comissão examinadora de heteroidentificação não

confirma sua autodeclaração. STJ. 1ª Turma. RMS. 58.785-MS.
Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 23/08/2022 (info 746).

Mandados de segurança são remédios constitucionais previstos no inciso LXIX, art. 5º da Constituição Federal de 1988: “para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”. Ocorre que o remédio constitucional exige, para sua consumação, a existência de direito líquido e certo, ou seja, pode-se ser comprovado de plano (prova pré-constituída).

Porém o parecer de heteroidentificação reveste-se de fé pública e não há, atualmente, critérios absolutos que venham para orientar objetivamente a aferição realizada pela comissão de heteroidentificação. Precisa-se que tal decisão admite prova em contrário, exigindo-se, para tanto, que os argumentos contrários sejam devidamente qualificados e robustos. Em outras palavras, é preciso dilação probatória para se discutir o pedido do interessado. Entretanto, não cabe dilação probatória em mandado de segurança, nos termos dos arts. 6º, § 5º, e 10, *caput*, da Lei n. 12.016/09.

Quanto a outras jurisprudências sobre o que se tem questionado que se deve conter nos pareceres de heteroidentificação, têm-se questionado a motivação e o caráter genérico dos pareceres, o que vai de encontro à motivação do ato administrativo. A seguinte decisão da Seção Judiciária do Rio de Janeiro assim se impõe:

A motivação é a declaração escrita dos motivos que ensejaram a prática do ato e integra a forma do ato administrativo, acarretando a sua ausência a nulidade do ato, por vício de forma. (...). Novamente, agora em sede recursal, a condição declarada pela impetrante foi indeferida. Em ambas as oportunidades, não houve manifestação de quais características da Impetrante tornam ela inapta a ser declarada parda, seja pela Comissão de Heteroidentificação Racial, seja pela Banca Recursal de Heteroidentificação Racial. (Brasil. TRF 2ª

Região. *Mandado de Segurança Cível Nº 5005540-66.2023.4.02.5101/RJ*, 2023, p. 4).

Inclusive, na mesma decisão acima, há duas outras importantes decisões da quinta turma do TRF 1 que fortalecem a decisão principal, destacando-se uma delas:

III. Na hipótese dos autos, denota-se que o indeferimento de matrícula do autor não está devidamente fundamentado, mas com negativa genérica, enquanto que a autodeclaração apresentada pelo candidato não apresenta qualquer indício de falsidade ou inconsistência, eis que em consonância com a documentação (foto e vídeo) carreada aos autos, a comprovar o enquadramento do seu fenótipo como pardo. (Brasil. TRF 2ª Região. *Mandado de Segurança Cível Nº 5005540-66.2023.4.02.5101/RJ*, 2023, p. 6)

Pela análise realizada do excerto ora em apreço, e em que pese o mandamento pela objetivação das motivações no âmbito do direito administrativo para a administração pública, as jurisprudências e doutrina jurídica parecem exigir um detalhamento muito específico sobre quais características os candidatos submetidos à heteroidentificação devem possuir para fazerem jus às vagas reservadas. Nessa linha, há o notório choque entre objetividade *versus* subjetividade para a formação do parecer de heteroidentificação. Isso se dá pois os membros da comissão, em medida ou outra, possuem percepções distintas acerca do perfil do negro no Brasil, o que pode culminar em situações cujas decisões pela confirmação não sejam pela unanimidade: é o que a autora especialista em heteroidentificação e cotas raciais, Prof. Dr^a Marcilene Garcia de Souza denomina “casos difíceis” (Rodrigues, 2022).

A resposta para essa situação não parece estar próxima a uma definição absoluta. Pessoas negras possuem traços fenotípicos que são notórios (critérios objetivos), mas deve-se ser analisado o caráter singular da composição da banca de aferição: são pessoas distintas dos mais variados segmentos da sociedade e que representam, ao fim, parcela da população. É por isso que a sua decisão deve ser respeitada, haja vista que são pessoas escolhidas pela própria sociedade (grupo) para dizer quem é negro em cada localidade (critério subjetivo), sem excluir os traços fenotípicos gerais da pessoa negra. Por isso,

(...) fortalece o “caráter político” das cotas raciais e de seu sentido, quando oportuniza, em muitas situações, pela primeira vez, que pessoas negras (pretas ou pardas) se declarem como tal num documento e diante de outras pessoas para serem beneficiadas. Em muitos relatos, sobretudo de candidatas, *fica explícito o marco do momento em que consideram ser a primeira vez na vida que sua cor escura, seus lábios, cabelos crespos serão utilizados como critérios para incluir e não excluir.* (Souza, 2020, p. 93) (grifo nosso)

Esse “caráter político” sugere que a comissão delibere acerca dos traços apresentados pelo candidato no momento da aferição, traços esses que já foram objeto de racismo generalizado. E dessa análise resulta o parecer, instrumento que deve seguir princípios e normas do Direito para que se afaste possíveis questionamentos pelo sistema de justiça e assim prevaleça a análise da comissão, atingindo assim a finalidade das ações afirmativas por meio das cotas raciais nas universidades públicas. Assim, a segunda sugestão de melhoria seria no sentido de incluir como parte da motivação do parecer as características gerais da pessoa negra entendida pela comissão no contexto amazônico, em que pese já haver no parecer as características gerais da pessoa negra no âmbito nacional. Desse modo, poderia ser compatibilizada os requisitos exigidos pelo sistema de justiça no que diz respeito à motivação, mas sem desrespeitar a análise objetiva e subjetiva que é feita pela comissão a partir dos traços negroides apresentados pelos candidatos.

6 Considerações finais

Esse artigo teve por objetivo analisar a estrutura e conteúdo atual dos pareceres de heteroidentificação prolatados pela Comissão Geral de Heteroidentificação da Ufam, a fim de que pudessem ser sugeridas melhorias à luz do Direito. Para tanto, fez-se pesquisa *in loco*, verificando-se os modelos de pareceres expedidos pela comissão no âmbito de suas competências para utilização nos processos de ingresso da graduação e no quadro funcional de servidores efetivos. Também foram analisados documentos expedidos pelo

sistema de justiça (decisões judiciais e de Defensoria Pública) que foram recebidos pela comissão no período delimitado nesta pesquisa.

Como resultado da pesquisa, verificou-se que, apesar de os pareceres exprimirem a análise objetiva e subjetiva dos membros da comissão responsável por emití-los, tal documento deve seguir as regras formais do Direito no que se refere à motivação e segurança jurídica. Também se constatou oportunidades de melhoria no que se refere à compatibilização do conteúdo dos pareceres nas diversas modalidades em que a comissão atua: *on-line* ou presencial, síncrona ou assíncrona. Outro ponto de melhoria seria uma melhor explicitação das características negroides que a comissão entende ser indispensáveis na visão de seus membros representantes do contexto amazônico.

Referências

BRASIL. *Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2012 (a). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. *Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Casa Civil, 2014 (b). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm. Acessado em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 186 - DF*. Brasília: Supremo Tribunal Federal 2012. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação declaratória de constitucionalidade nº 41 - DF*. Brasília: Supremo Tribunal Federal 2017. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Mandado de segurança cível nº 5005540-66.2023.4.02.5101/RJ*. Seção Judiciária do Rio de Janeiro. 32ª Vara Federal do Rio de Janeiro, 2023.

COMISSÃO GERAL DE HETEROIDENTIFICAÇÃO. *Planilha com dados referente à atuação de 2022 e 2023*. Manaus: UFAM, 2023.

COMISSÃO GERAL DE HETEROIDENTIFICAÇÃO. *Modelos de pareceres e manifestações do sistema de justiça*. Manaus: UFAM, 2023.

COMISSÃO GERAL DE HETEROIDENTIFICAÇÃO. *Página oficial da Comissão Geral de Heteroidentificação da UFAM*. Disponível em: <https://cgh.ufam.edu.br/sobre-cgh-ufam.html> Acesso em: 31 jan. 2024.

DIAS, Gleidson Renato. JUNIOR, Paulo R. F. T (orgs). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS Campus Canoas, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/m2u7gN>. Acesso em: 27 mar. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdade racial no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

JESUS, Rodrigo. E de. *Autodeclaração e heteroidentificação racial no contexto das políticas de cotas: quem quer (pode) ser negro no Brasil?* In: SANTOS, J. S.; COLEN, S.; JESUS, R. E.de. *Duas Décadas de Políticas Afirmativas na UFMG: Debates, implementação e acompanhamento*. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2018. P. 135, v9 (Coleção Estudos Afirmativos).

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

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. São Paulo: Tempo Social,

v. 19, n. 1, p. 287-308, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/MyPMV9Qph3VrbSNDGvW9PKc/?lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2023.

PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO. *Edital de adesão da UFAM ao processo seletivo de seleção unificada – 1º/2023*.

Manaus: Pró-Reitoria de Ensino de Graduação, 2023. Disponível em: https://sei.ufam.edu.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=1498176&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 27 mar. 2023.

PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS. *Página oficial de concursos e seleções da UFAM*. Disponível em:

<https://progesp.ufam.edu.br/crs.html>. Acesso em: 18 jan. 2024.

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. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/c8dbHPzVrtqfczMxQDW4Jdk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 abr. 2024.

SANTOS, Hélio. *A Busca de um caminho para o Brasil*. A trilha do círculo vicioso. São Paulo: SNAC, 2001.

SCHUCMAN, Lia Vainer. Racismo e antirracismo: a categoria raça em questão. *Revista de Psicologia Política*, 10, 41-55: 2010.

SILVA, Ana Claudia. LEITE, Douglas Guimarães. RIOS, Flavia. VINUTO, Juliana. *Comissões de heteroidentificação e universidade pública: processos, dinâmicas e disputas na implementação das políticas de ação afirmativa*. Dossiê – MANA 28 (3): 1-31, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/QMMdBrWhKKS49yWGxwKCdvt/>. Acessado em: 27 mar. 2023.

SOUZA, Marcilene Garcia de. *Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na educação superior e nos concursos públicos*. Educação em Debate, Fortaleza, ano 42, nº 83 - set./dez. 2020. Disponível em:

https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58150/1/2020_art_mgsouza.pdf. Acesso em: 29 abr. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS. *Resolução n° 020, de 16 de agosto de 2021*. Dispõe sobre a composição e atuação da Comissão Geral de Heteroidentificação (CGH) e Comissões Setoriais de Heteroidentificação, no âmbito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Manaus: UFAM, 2021. Disponível em: <https://conselhos.ufam.edu.br/images/deliberacoes/sei23105018212202111.pdf>. Acessado em: 27 mar. 2023.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.