
UM PANORAMA DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO ÉTNICO-RACIAL: REFLEXÕES DO II SEMINÁRIO NACIONAL

Adilson Pereira dos Santos (UFOP)¹

Paula Silva Teodoro (UFOP)²

Lígia dos Santos Ferreira (UFAL)³

RESUMO

O artigo apresenta uma sinopse do “II Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras: desafios e avaliação de aspectos políticos, administrativos e jurídicos das cotas no ensino superior”, realizado, de forma remota, no período de 13 a 19 de setembro de 2020, que reuniu pesquisadores, pesquisadoras, gestores e gestoras para debater o estágio atual das políticas de ações afirmativas, étnico-racialmente referenciadas, que buscam garantir o acesso de negros e negras na educação e empregos públicos nas cinco regiões brasileiras. Foram selecionadas algumas falas e exposições de especialistas, visando socializar parte das reflexões deste importante evento.

Palavras-chave: Seminário Nacional. Políticas de ações afirmativas. Heteroidentificação. Universidades brasileiras.

ABSTRACT

The article presents a synopsis of the “II National Seminar on Affirmative Action Policies at Brazilian Universities: challenges and assessment of political, administrative and legal aspects of quotas in higher education”, held remotely, from September 13 to 19, 2020, which brought together researchers, researchers and managers to debate the current state of affirmative action policies, ethnic-racially referenced, which seek to guarantee the access of black men and women in education and public jobs in the five Brazilian regions. Some speeches and presentations by specialists were selected, aiming to socialize part of the reflections of this important event.

Keywords: National Seminar. Affirmative action policies. Heteroidentification. Brazilian universities.

RESUMEN

El artículo presenta una sinopsis del “II Seminario Nacional de Políticas de Acción Afirmativa en Universidades Brasileñas: desafíos y evaluación de los aspectos políticos, administrativos y legales de las cuotas en la educación superior”, realizado a distancia, del 13 al 19 de septiembre, 2020, que reunió a investigadores, investigadores y gestores para debatir el estado actual de las políticas de acción afirmativa, referenciadas étnico-racialmente, que buscan garantizar el acceso de hombres y mujeres negros a la educación y los empleos públicos en las cinco regiones brasileñas. Se seleccionaron algunos

¹ Doutor em Educação (UFMG), Mestre em Educação (UERJ) e Graduado em Pedagogia (UFMG), atualmente é pedagogo da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), onde é membro do NEABI e exerce o cargo de pró-reitor adjunto de graduação da UFOP. *E-mail:* adilson.santos@ufop.edu.br.

² Formada no Curso Técnico em Secretariado pela Escola Estadual João Belo de Oliveira (MG), atualmente é graduanda do curso de Jornalismo da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), idealizadora do *podcast* Namoradeira, membro do Coletivo Negro Braima Mané (UFOP), membro do Grupo de Estudos sobre Intelectualidades Pretas (GESIP - Lélia Gonzalez/NEABI/UFOP). *E-mail:* paula.teodoro@aluno.ufop.edu.br.

³ Doutora em Estudos Literários, Mestra em Literatura Brasileira e Licenciada em Filosofia pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Professora associada da Faculdade de Letras (UFAL). *E-mail:* ligia.ferreira@fale.ufal.br.

discursos y presentaciones de especialistas, con el objetivo de socializar parte de las reflexiones de este importante evento.

Palabras clave: Seminario Nacional. Políticas de acción afirmativa. Heteroidentificación. Universidades brasileñas.

INTRODUÇÃO

O “II Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras: desafios e avaliação de aspectos políticos, administrativos e jurídicos das cotas no ensino superior” teve como objetivo refletir a heteroidentificação como mecanismo de controle social no processo de implementação das cotas para negros e negras em processos seletivos de estudantes e em concursos públicos. O evento foi promovido pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Grupo de Trabalho 21 (GT 21), da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e Associação Brasileira de Pesquisadores e Pesquisadores Negros e Negras (ABPN). Ocorreu de forma remota, no mês de setembro de 2020. Sucedeu evento análogo realizado em Campo Grande/MS, ocorrido de 29 a 31 de agosto de 2018.

O II Seminário contou com sete atividades principais, sendo seis mesas seguidas de rodas de conversas e debate e uma Conferência de Abertura, conforme ilustra o quadro 1. As mesas de debates abordaram experiências de instituições das cinco regiões brasileiras e uma focalizou especificamente os desafios políticos e jurídicos da heteroidentificação nas cotas raciais.

Quadro 1 - Atividades da programação do II Seminário Nacional

Data	Atividade
13/09/2020	CONFERÊNCIA DE ABERTURA: O sentido das políticas de ação afirmativa étnico-racialmente referenciadas
14/09/2020	MESA 1: Avaliação e desafios das Comissões de Heteroidentificação na região Sul
15/09/2020	MESA 2: Avaliação e desafios das Comissões de Heteroidentificação na região Sudeste
16/09/2020	MESA 3: Avaliação e desafios das Comissões de Heteroidentificação na região Centro Oeste
17/09/2020	MESA 4: Avaliação e desafios das Comissões de Heteroidentificação na região Nordeste
18/09/2020	MESA 5: Desafios políticos e jurídicos da Heteroidentificação nas cotas raciais
19/09/2020	MESA 6: Avaliação e desafios das Comissões de Heteroidentificação na região Norte

Fonte: Elaboração do autor e das autoras, 2020.

Este artigo tem por objetivo compartilhar parte das reflexões produzidas nesse II Seminário Nacional. Foi produzido a partir dos registros gravados das atividades desenvolvidas, e está estruturado em cinco partes, incluindo esta introdução e as referências. A segunda seção apresenta uma síntese da Conferência de Abertura proferida pela professora Dra. Nilma Lino

Gomes. A segunda seção, repercute os relatos das experiências regionais e a terceira discute as reflexões da mesa 5 que tratou dos desafios políticos e jurídicos. Antes das referências são tecidas algumas considerações finais procurando identificar as convergências, desafios e perspectivas das ações afirmativas étnico-racialmente referenciadas e da heteroidentificação.

O SENTIDO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA ÉTNICO-RACIALMENTE REFERENCIADAS

Os e as participantes do II Seminário foram brindados e brindadas, na abertura, com uma lúcida explanação da Ex-Reitora da Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Ex-Ministra dos Direitos Humanos, da Mulher e Igualdade Racial e professora Emérita da UFMG, Nilma Lino Gomes, que discorreu sobre “O sentido das políticas de ação afirmativa étnico-racialmente referenciadas”.

Segundo ela, no campo jurídico nacional, as ações afirmativas não são recentes. Em 1969, o Decreto nº 65.810, que promulgou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, em seu artigo 6º, o Estado se comprometia em adotar “medidas imediatas e eficazes, principalmente no campo de ensino, educação, da cultura e da informação, para lutar contra os preconceitos que levem à discriminação racial e para promover o entendimento, a tolerância...” (BRASIL, 1969).

Lembrou que ocorreram alguns eventos históricos importantes, dentre os quais a Conferência de Durban, ocorrida na África do Sul, em 2001, da qual o Brasil foi signatário da Declaração e Programa de Ação, por meio do qual reconheceu que existe racismo no Brasil, em consonância com o que dispõe o item nº 99 do referido documento, *in verbis*:

Reconhecemos e profundamente lamentamos os enormes sofrimentos humanos e o trágico padecimento de milhões de homens, mulheres e crianças causado pela escravidão, pelo tráfico de escravos, pelo tráfico transatlântico de escravos, pelo *apartheid*, pelo colonialismo e pelo genocídio, e convocamos os Estados a se preocuparem em honrar a memória das vítimas de tragédias do passado, e afirmamos que onde e quando quer que tenham ocorrido, devem ser condenados e sua recorrência evitada. Lamentamos que estas práticas e estruturas políticas, sócio-econômicas e culturais tenham levado ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata (ONU, 2001).

Como consequência, e para ser coerente com a Declaração e Plano de Ação, o Brasil admitiu a necessidade de implementação de ações afirmativas, nos termos do item nº 100, no qual os Estados devem estabelecer

[...] com base em informações estatísticas, programas nacionais, inclusive programas de ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promoverem o acesso de grupos de indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial nos serviços sociais básicos, incluindo,

educação fundamental, atenção primária à saúde e moradia adequada (ONU, 2001).

Importante ressaltar, o papel exercido pelo Movimento Social Negro (MSN) no contexto das lutas pela inserção em espaços até então negados a eles, questão que também é citada no prefácio escrito pela professora Nilma Lino Gomes, no Dossiê Temático de 2019, disponível na plataforma digital da ABPN, nomeado como: "A importância das Comissões de Heteroidentificação para a garantia das Ações Afirmativas destinadas aos Negros e Negras nas Universidades Públicas Brasileiras". Esse Movimento lançou mão da denúncia e proposição de alternativas ao Estado, como ocorrido por ocasião da Marcha de Zumbi, em 1995. A agenda do MSN encontrou respaldo em dados oficiais revelados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da década de 1990, que constataram que apenas 2% de negros acessavam o ensino superior. Nesse contexto, em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Apesar desses avanços, o clima à época, era de grande resistência às ações afirmativas, que se converteu em tema de disputas e polarização. De um lado, o MSN e antirracistas na sua defesa e, do outro, os conservadores que as rejeitavam.

Neste contexto, merece referência à experiência pioneira da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), que implementou as cotas raciais, por meio da Lei nº 4.151/2003⁴. Assim como, destacar a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), que por meio da Resolução nº 196/2002 também aprovou, de forma voluntária, as cotas raciais.

Foi, no entanto, em 2012, após o julgamento da constitucionalidade das ações afirmativas⁵, que a Lei nº 12.711/2012 foi aprovada, estabelecendo a reserva de 50% das vagas nas instituições federais de ensino superior e técnicas de nível médio, vinculadas ao MEC, para egressos de escolas públicas, pessoas de baixa renda, pretos, pardos e indígenas. Com a alteração, pela Lei nº 13.409/2016, estendeu os beneficiários incluindo as pessoas com deficiências. A lei não se restringiu à população negra, expandiu seu alcance ao campo social dos direitos. Aspecto que Santos, Garcia, Sasack (2013) caracterizam como subprodutos das cotas raciais, ou seja, a conquista do MSN alcançou outros segmentos sociais com histórico de exclusão.

A lei completará 10 anos em 2022, ocasião em que deverá ser revisada. De tal sorte, o contexto que se prenuncia é de muitas reflexões e provocações, associadas às pressões nacionais, no momento dessa avaliação. As cotas raciais trouxeram mudanças comportamentais no meio social e, principalmente, na educação. No decorrer das exposições, de grande parte dos

⁴ Alterada pela Lei nº 5.346/2008.

⁵ Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/2012.

palestrantes, ocorreram alertas para a necessidade de uma adequada preparação política para ser capaz de enfrentar uma possível oposição no Congresso Nacional. E, também, a necessidade de se exigir uma posição firme da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), na defesa da Lei de Cotas e das políticas de inclusão.

Ademais, a didática pode ser utilizada como uma forma eficaz contra possíveis mal-entendidos ou incompreensões, diante da política de ações afirmativas. Assim como, uma outra estratégia interessante seria a organização das pesquisas realizadas sobre o tema para que se tenha uma internacionalização dessas lutas, entre movimento negro e demais setores, visto que ações afirmativas têm dimensão de setores públicos e privados. E, principalmente, um alerta quanto à transitoriedade da lei que pode ser usada como argumento para que ela seja extinta. A norma é eficaz, mas ainda não chegamos lá, assim, em relação às pesquisas do IPEA, é essencial o estabelecimento de estudos que permitam a comparação dos dados, visando mensurar um possível progresso em face da contribuição das ações afirmativas no Brasil. Do mesmo modo, os desafios que ainda necessitam ser enfrentados que justifiquem a sua manutenção/prorrogação.

SÍNTESE DAS EXPERIÊNCIAS REGIONAIS

Conforme mencionado, o II Seminário Nacional objetivou refletir a heteroidentificação como mecanismo de controle social no processo de implementação das cotas para negros em processos seletivos de estudantes e em concursos públicos. Visando construir um panorama nacional deste procedimento, foram convidados 30 pesquisadores e pesquisadoras de 28 instituições das cinco regiões do país, conforme o quadro 2. A escolha das instituições foi definida por cada uma das regiões e procurou contemplar: (i) experiências nas ações afirmativas, tendo em vista a diversidade das instituições que as adotam; e (ii) a *expertise* de pesquisadoras e pesquisadores em relação ao tema. Buscou-se uma composição plural que pudesse ser representativa do cenário que se pretendia traçar. De tal sorte, cada painalista, coordenador ou coordenadora tinha um envolvimento comprovado sobre a temática.

Quadro 2 - Instituições e convidados para relato das experiências institucionais regionais

Região	Instituição	Convidado/Convidada
Centro-oeste	Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	Sérgio Pereira dos Santos
	Universidade de Brasília (UnB)	Nelson Fernando Inocêncio da Silva
		Renísia Cristina Garcia Filice
	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)	Eugênia Portela de Siqueira Marques
	Universidade Federal de Goiás (UFG)	Pedro Rodrigues Cruz
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	Reinaldo dos Santos	
Nordeste	Universidade Federal do Maranhão (UFMA)	Carlos Benedito Rodrigues da Silva
	Instituto Fed. Educ. Ciência e Tec. Baiano (IF Baiano)	Izanete Marques Souza
	Universidade Estadual do Piauí (UESPI)	Iranide Soares da Silva
	Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)	Jose Nilton de Almeida
	Universidade Federal de Alagoas (UFAL)	Lígia dos Santos Ferreira
	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	Antônio Baruty
Norte	Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)	Alexsara de Souza Maciel
	Instituto Fed. Educ. Ciência e Tec. do Pará (IFPA)	Helena do Socorro Campos da Rocha
	Universidade Federal do Pará (UFPA)	Zélia Amador de Deus
	Universidade Federal do Tocantins (UFT)	João Batista de Jesus Felix
	Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	Renilda Aparecida Costa
	Universidade Federal de Rondônia (UNIR)	Paulo Sérgio Dutra
Sul	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Joana Célia dos Passos
		Sérgio Leandro da Silva
	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Lucimar Rosa Dias
	Universidade Estadual de Londrina (UEL)	Paulo Vinícius Baptista da Silva
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)	Maria Nilza da Silva	
Sudeste	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES),	Patrícia Gomes Rufino Andrade
	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	Ricardo Dias da Costa
	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	Debora Cristina Jeffrey
	Universidade Federal de Uberlândia (UFU)	Regis Rodrigues Elísio
	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Rogério da Silva Cruz
	Centro Fed. Educ. Tec. de Minas Gerais (CEFET-MG)	Silvani dos Santos Valentim

Fonte: Elaboração do autor e das autoras, 2020.

Para relatos de experiências foram escolhidas 20 instituições, considerando-se a diversidade quanto ao tipo e rede, e dessas, quatro por região. Antes de 2013, ano em que foi aprovada a Lei de Cotas, apenas duas instituições não adotavam algum tipo de ação afirmativa, a UFPEL e o CEFET-MG. Das 18 que adotavam, a metade destinava vagas para negros e negras, e dessas, 5 realizavam algum tipo de procedimento de heteroidentificação, hoje uma delas não mais. Atualmente, das 20 IES que compuseram as mesas de debates, 4 não realizam a heteroidentificação, são elas a UnB, UFRPE, UNIR e UFPA, duas da região norte, uma do Nordeste e uma do centro-oeste, essa, no caso, a UnB que outrora foi pioneira nesse procedimento. O quadro 3, a seguir, apresenta esse panorama:

Quadro 3 - Características das IES participantes concernentes às ações afirmativas

Sigla	Região	PAA antes de 2013			Heteroidentificação		
		Início	Modalidade	Sujeitos	Antes	Hoje	Início
UnB	CO	2004	Reserva	Negros e indígenas	Sim	Não	NA
UFMS	CO	2008	Curso	Indígena	NA	Sim	2020
UFG	CO	2009	Reserva	Escola pública, negros, PCD, indígena e quilombola	Sim	Sim	2018
UFGD	CO	2009	Reserva e curso	Escola pública e indígena	NA	Sim	2019
UESPI	NE	2009	Reserva	Escola pública e negros	Não	Sim	2018
UFRPE	NE	2007	Bônus	Escola pública por regiões	NA	Não	NA
UFAL	NE	2005	Reserva	Negros, escola pública e mulheres	Não	Sim	2019
UFPB	NE	2011	Reserva	Escola pública	NA	Sim	2020
UFPA	N	2005	Reserva	Escola pública, negros, indígena e PCD	Não	Não	Não
UFT	N	2005	Reserva	Indígenas	NA	Não	NA
UFAM	N	NA	Curso	Indígena	NA	Sim	2020
UNIR	N	NA	Curso	Indígena	NA	Não	NA
UFSC	S	2008	Reserva e curso	Escola pública, negros e indígenas	Sim	Sim	2018
UFPR	S	2004	Reserva	Negros, escola pública e PCD	Sim	Sim	2017
UEL	S	2004	Reserva	Negros oriundos de escolas pública e indígenas	Sim	Sim	2004
UFPEL	S	NA	NA	Não adotava PAA	NA	Sim	2017
UNICAMP	SE	2005	Bônus	Escola pública, negros e indígenas	NA	Sim	2018
UFU	SE	2011	Reserva	Escola pública	Não	Sim	2017
UFRJ	SE	2011	Reserva	Escola pública de baixa renda	NA	Sim	2020
CEFET-MG	SE	NA	NA	Não adotava PAA	NA	Sim	2018

Fonte: Elaboração do autor e das autoras, com base nas exposições no II Seminário e no Mapa das Ações Afirmativas organizado por Carvalho, 2016.

Do ponto de vista cronológico, a maior parte das IES participantes adotou as ações afirmativas na primeira década do século XXI, período que ocorreu uma profusão de iniciativas, após as experiências pioneiras (SANTOS, 2011, 2012; 2018; 2020). Destaca-se ainda o fato de que, apesar de a maioria adotar algum tipo de ação afirmativa, o quadro revelado, em relação aos sujeitos beneficiários, confirma a constatação de Carvalho (2016). À medida que o tempo foi passando as propostas aprovadas se afastam do foco inicial, que era o combate ao racismo acadêmico (CARVALHO, 2016).

Outra observação relevante foi a de que, das nove IES que adotavam ações afirmativas para negros e negras, quase todas foram mobilizadas de fora para dentro pelos Movimentos Sociais Negros, ator social destacado no referido Seminário por Adilson Pereira dos Santos como o principal agente político na proposição desse tema na agenda pública. Retratando a

experiência da UEL, Maria Nilza da Silva lembrou que “o Movimento Negro de Londrina foi fundamental para a adoção das Cotas na Universidade Estadual de Londrina. O mesmo, fez a demanda, em 2002, para que a UEL iniciasse o debate sobre a reserva de vagas para negros. Essa demanda foi feita para que a reserva de vagas fosse para negros e negras independente do percurso escolar. A imposição de reservar vagas para negros, apenas de escola pública, foi uma exigência que surgiu durante o debate com a sociedade interna e externa à UEL. (Essa imposição foi seguida pela maioria das instituições que adotaram cotas no Brasil)⁶.” (Exposição no II Seminário Nacional).

De maneira análoga, mesmo não tendo ação afirmativa antes de 2013, na UFPel também contou com a participação do Movimento Negro, segundo Georgina Helena Lima Nunes⁷. A indução do MSN na Unicamp foi explicitada por Debora Cristina Jeffrey: “em 2016 ocorreu uma greve de três meses, ocasião em que por meio de levante do Movimento Negro foi apresentada a demanda pela implementação de cotas raciais” (Exposição no II Seminário Nacional)⁸. Na UESPI, o debate sobre as políticas de ação afirmativa chegou na Instituição no ano de 2000, provocada por Núcleos de Estudos Afro e Movimentos Negro locais. Essa situação também foi mencionada por Zélia Amador de Deus, para quem o movimento negro organizado do Pará, teve papel fundamental nas pressões exercidas junto à UFPA. Nas suas palavras, o MSN definiu uma “trincheira de luta, na qual os mocambos e quilombolas trouxeram para a cena a reivindicação por ações afirmativas” (Exposição no II Seminário Nacional)⁹.

No que se refere à heteroidentificação étnico-racial, cinco IES tiveram alguma experiência neste sentido, antes do advento da Lei de Cotas. A UnB foi a primeira federal a adotar cotas para negros e negras e a proceder a heteroidentificação, à época o fazia a partir de fotografias, e no ano de 2006, ocorreu a conhecida polêmica dos gêmeos, que foi muito explorada, pelos detratores e detratoras das ações afirmativas. Na UFSC, segundo Sérgio Leandro da Silva “as bancas de heteroidentificação racial [...], visando a validação da autodeclaração, existiu entre 2008 e 2013. Os anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, não contaram com presença de bancas e, em 2018, elas retornaram para o vestibular”¹⁰ (Exposição no II Seminário Nacional). Situação semelhante foi verificada na UFPR, para a ocupação de vagas destinadas a negros houve bancas de heteroidentificação racial entre 2004 a 2014, já nos anos de 2015 e 2016 não aconteceram.

⁶ O uso do texto citado foi autorizada pela professora Maria Nilza da Silva, a quem o autor e as autoras agradecem.

⁷ O uso do texto citado foi autorizada pela professora Georgina Helena Lima Nunes, a quem o autor e as autoras agradecem.

⁸ O uso da referência atribuída foi autorizada pela professora Debora Cristina Jeffrey, a quem o autor e as autoras agradecem.

⁹ O uso da referência atribuída foi autorizada pela professora Zélia Amador de Deus, a quem o autor e as autoras agradecem.

¹⁰ O uso da referência atribuída foi autorizada por Sérgio Leandro da Silva, a quem o autor e as autoras agradecem.

O panorama desenhado a partir das experiências relatadas, é convergente ao organizado pelo Observatório das Políticas de Ação Afirmativa da Região Sudeste na UFOP (OPAAS/UFOP), revelando que com o advento da Lei de Cotas, até o ano de 2017, a validação das vagas reservadas para negros e negras baseou exclusivamente na autodeclaração, inclusive nas IES que já a adotavam antes da Lei, ou seja, durante quatro anos de vigência da Lei que deverá ser avaliada no décimo ano (em 2022), prevaleceu a autodeclaração. O principal argumento utilizado pelas instituições para agirem assim era o de que a Lei nº 12.711 não prescrevia a heteroidentificação. Analisando a situação, não só o caso da UnB, Renísia Cristina Garcia Filice¹¹ disse que esse argumento de que a Lei não criou a obrigatoriedade, reflete o apelo à autonomia universitária para negar a heteroidentificação e, por extensão, justificar o retrocesso.

Considerando as diversas falas das mesas, constata-se que isso favoreceu a ocupação indevida de vagas reservadas para negros e negras, conforme ilustraram as denúncias que foram o principal indutor da heteroidentificação. Apreende-se dos relatos que mais uma vez o MSN voltou à cena para defender a inclusão desse mecanismo de controle, visando a adequada implementação dessa política de ação afirmativa para negros e negras, outrora reivindicada por esse próprio ator social.

Os abusos relacionados ao uso indevido da autodeclaração foram registrados por diversos/as palestrantes. Conforme relatou um dos participantes, “em 2004, surgiram denúncias de que um determinado cursinho [...] estaria instruindo os alunos brancos a se candidatarem às cotas reservadas para negros e negras, como uma forma de questionar (colocar em xeque) a banca” (Exposição no II Seminário Nacional). Além disso, a estratégia objetivava desgastar as ações afirmativas para negros e negras. De acordo com Regis Rodrigues Elísio, em 2014, surgiram as primeiras denúncias de fraudes nas cotas raciais na UFU.

Na ocasião, o Ministério Público Federal (MPF) foi acionado e indagou sobre quais medidas a IES estaria tomando, no que tange às denúncias de fraudes na ocupação de vagas reservadas a pretos, pardos e indígenas. O NEABI foi acionado e a Comissão do Ingresso de Estudantes constituída. Uma das críticas registrada à época foi a de que a Universidade não desligava o estudante, ainda que o processo conduzido pela Comissão confirmasse a fraude. O resultado do trabalho da Comissão era submetido aos conselhos superiores, entretanto, a situação se mantinha, acumulando processos, sem consequências (Exposição no II Seminário Nacional)¹².

¹¹ O uso do texto citado foi autorizado pela professora Renísia Cristina Garcia Filice, a quem o autor e as autoras agradecem.

¹² O uso do texto citado foi autorizado por Regis Rodrigues Elísio, a quem o autor e as autoras agradecem.

Situação análoga ocorreu na UFRJ, no ano de 2019, ocasião em que, segundo Rogério da Silva Cruz,¹³ a Instituição foi provocada por denúncias oriundas do movimento estudantil negro à Ouvidoria da UFRJ e ao Ministério Público Federal, sendo oficiada por este a apurar e tomar as medidas cabíveis (Exposição no II Seminário Nacional). O mesmo se viu em diversas IES, conforme retratou Eugênia Portela de Siqueira Marques,

As comissões de heteroidentificação foram instituídas após denúncias apresentadas pela Educafro em 2014, antes disso a UFMS adotava apenas a autodeclaração. A partir de então, a IES passou a receber também denúncias na modalidade de renda. Ciente das denúncias, o MPF propôs à Universidade um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), visando a apuração (Exposição no II Seminário Nacional)¹⁴.

Na UnB, onde não se realiza mais a heteroidentificação na graduação, após o advento da Lei de Cotas, nos anos de 2017 a 2019, alguns Coletivos de estudantes da Instituição apresentaram denúncias à Reitoria e ao Ministério Público (MP) contra as fraudes no ingresso por cotas. O MP apresentou um TAC (Termo de Ajuste de Conduta) para cumprimento pela universidade e, apenas em 2020, após processos administrativos disciplinares e possibilidade de ampla defesa, foram tomadas as devidas medidas exemplares de expulsão, anulação de créditos e até cassação de diplomas, conforme relatou Renísia Garcia Filice¹⁵. Outras denúncias seguem em sigilo, sendo averiguadas. Segundo Pedro Rodrigues Cruz¹⁶, da UFG, foram as denúncias recebidas nos anos de 2016 e 2017, que despertaram a necessidade de adoção da heteroidentificação nos processos seletivos da graduação. A UFGD não escapou à regra, da exposição de Reinaldo dos Santos na mesa, foi possível apreender que, naquela IES, as denúncias também induziram à heteroidentificação. Isso se confirma por notícia disponibilizada na página eletrônica do MPF/MS, segundo a qual a instituição acatou recomendação, passando a avaliar autodeclarações de candidatos e candidatas às cotas raciais.

A recomendação foi emitida após representação apontando supostas fraudes na ocupação das vagas destinadas às minorias étnico-raciais por parte de candidatos que não se enquadram nas características físicas das raças abrangidas no sistema. Até então, a UFGD não contava com nenhuma comissão para avaliar a autenticidade das declarações feitas pelos candidatos, o que impedia que houvesse um controle em relação a fraudes no ingresso de alunos (BRASIL, 2018).

¹³ O uso do texto citado foi autorizado por Rogério da Silva Cruz, a quem o autor e as autoras agradecem.

¹⁴ O uso do texto citado foi autorizado pela professora Eugênia Portela de Siqueira Marques, a quem o autor e as autoras agradecem.

¹⁵ O uso do texto citado foi autorizado pela professora Renísia Cristina Garcia Filice, a quem o autor e as autoras agradecem.

¹⁶ O uso do texto citado foi autorizado por Pedro Rodrigues Cruz, a quem o autor e as autoras agradecem.

Nos relatos das experiências do Nordeste, as denúncias também foram destacadas. Na UFRPE, as bancas de heteroidentificação ocorrem apenas em casos de denúncias, conforme comentou José Nilton de Almeida¹⁷. Segundo Lígia dos Santos Ferreira, “em 2018, foram instituídas bancas de validação da autodeclaração na UFAL, motivadas por denúncias relacionadas aos concursos”¹⁸ (Exposição no II Seminário Nacional). Na mesa da região norte, as denúncias não foram mencionadas, saliente-se que essa é a região que registra o maior índice de IES que ainda não adotam a heteroidentificação, e no II Seminário, foi a mesa com 50% de IES sem essa experiência. O efeito indutor das denúncias também foi lembrado por Bruno Camilloto, ao discorrer sobre a UFOP quanto aos desafios administrativos, jurídicos e políticos das ações afirmativas. Destacou que, em 2017, a UFOP “recebeu e apurou denúncias de fraudes, e que esse processo revelou a ausência de posicionamento e discussões numa perspectiva institucional mais ampla” (Exposição no II Seminário Nacional).

As preocupações com as denúncias de supostas fraudes e institucionalização da heteroidentificação étnico-racial, refletem respostas ao Racismo Institucional, presentes nas IES que durante os quatro primeiros anos de execução da Lei de Cotas, fizeram vistas grossas, assentadas no discurso da autonomia, retardando o processo de inclusão do negro e da negra na rede federal de educação. Importante demonstrar que, no decurso do período de implementação da Lei, quando ainda não ocorria a heteroidentificação (entre 2013 e 2016), a rede federal ofereceu mais de 130 mil vagas¹⁹ reservadas para negros, negras e indígenas. Metade delas deveria se destinar a egressos de escolas públicas, pessoas de baixa renda, pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência. Sem a garantia efetiva de mecanismo de controle da ocupação das vagas, especialmente as reservadas para negros, negras e indígenas, associado às fraudes confirmadas de denúncias, pode-se inferir que o compromisso com essa inclusão ainda não foi assegurado. A dívida com a população negra e indígena ainda está mantida e requer novas estratégias, visando a sua minimização, visto que a quitação seria impossível de alcançar.

No que concerne ao funcionamento das bancas, as apresentações das IES revelaram que o número de participantes das bancas gira em torno de 3 a 5 pessoas, dentre as quais, docentes, técnico-administrativos em educação, discentes e comunidade externa. Destacam-se entre os discentes, representantes de coletivos, e da comunidade externa, militantes do MSN. Todas instituições promovem capacitações para os membros de bancas. Em algumas, há na estrutura

¹⁷ O uso do texto citado foi autorizado pelo professor José Nilton de Almeida, a quem o autor e as autoras agradecem.

¹⁸ O uso do texto citado foi autorizado pela professora Lígia dos Santos Ferreira, a quem o autor e as autoras agradecem.

¹⁹ Com base em levantamento realizado pelo OPAASUFOP nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

administrativa órgãos específicos com a atribuição de conduzir e coordenar esse trabalho. Há aquelas que remuneram os participantes e as participantes, com base em recursos oriundos de arrecadações com inscrições ao vestibular, ou por meio da rubrica orçamentária Cursos e Concursos. Antes da pandemia do coronavírus, apenas a UFU realizava a heteroidentificação étnico-racial de forma remota²⁰, por meio de imagens (fotografias e vídeo) enviados pelos candidatos e pelas candidatas. Na hipótese de dúvidas, as bancas poderiam ocorrer de forma presencial, por solicitação de quem a preside. Na UFPR, onde o recrutamento para graduação é híbrido, candidatos e candidatas do vestibular passam por duas bancas. A primeira na qual não sejam homologados, não são desclassificados, mas sim remanejados para outra modalidade. No Sistema de Seleção Unificada (SiSU), por sua vez, a não homologação resulta em desclassificação imediata. Em todas experiências retratadas além da primeira banca (inicial), é facultado ao candidato ou à candidata o direito ao contraditório e a ampla defesa, por meio de uma nova banca de recurso, que pode manter ou reverter a decisão anterior. O instrumento jurídico de referência utilizado pelas instituições para realizarem a heteroidentificação é a Portaria Normativa nº 4/2018 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

As principais dificuldades e os obstáculos enfrentados pelas políticas de ação afirmativa e para a heteroidentificação, mencionados pelos palestrantes e pelas palestrantes foram:

- A resistência institucional em adotar o sistema de cotas raciais;
- Visão distorcida sobre as bancas por parte da sociedade, por vezes caracterizando-as como tribunais raciais;
- Apoio institucional insuficiente;
- Falta de recursos financeiros para os alunos e as alunas ingressantes e alvos da política;
- Falta de remuneração pelo trabalho na maioria das IES;
- Estagnação nos processos de apuração de denúncias de fraudes;
- Incompreensão de parte do Judiciário;
- Decisões judiciais em favor de candidatos e candidatas indeferidos e indeferidas nas bancas, com base em laudos dermatológicos sobre pigmentação, entre outras baseadas na ancestralidade;
- Número reduzido de estudos e pesquisas em relação às bancas nas instituições;
- Baixo nível de comprometimento de alguns reitores, reitoras e entre outros integrantes das estruturas administrativas e conselhos superiores com as ações afirmativas;
- Ausência de uma normativa única, respeitando a autonomia de cada instituição;
- Situações de insegurança e infortúnios passados pelas comissões de heteroidentificação.

²⁰ A realização da heteroidentificação étnico-racial no contexto da pandemia foi um desafio ressaltado por diversos participantes.

DESAFIOS POLÍTICOS E JURÍDICOS DA HETEROIDENTIFICAÇÃO NAS COTAS RACIAIS

Para debater os desafios políticos e jurídicos da heteroidentificação nas cotas raciais, foram convidados quatro especialistas, sendo um deles o analista de políticas públicas educacionais, Adilson Pereira dos Santos. Os outros três convidados são da área do Direito: a Defensora Pública da União, Rita Cristina de Oliveira; o desembargador Roger Raupp Rios, do Tribunal Regional Federal (TRF 5) e o professor da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Bruno Camilloto. Os debates foram mediados por Ahyas Siss, professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Nicéa Quintino Amauro, docente da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Patrícia Gomes Rufino Andrade, professora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

A Defensora Pública Rita de Oliveira iniciou sua exposição apresentando dados do monitoramento da Lei de Cotas nas instituições federais, conduzido pelo Grupo de Trabalho Nacional de Políticas Étnico-raciais da Defensoria Pública da União (DPU), segundo o qual cerca de 50% adotam as bancas de heteroidentificação étnico-racial, percentual que cai para 20% nas regiões Norte e Nordeste. Propôs uma reflexão sobre o que dispõe a Portaria Normativa nº 4/2018, do MPOG, concernentes à operacionalização das bancas. Lembrou que a Lei nº 12.711/2012 passará por avaliação em 2022, e que é necessário reunir informações que subsidiem essa avaliação. Destacou que seria importante a elaboração de censos nas universidades e institutos, levantando dados sobre as taxas de admissão e de permanência dos beneficiários. Em consonância com o que havia sido tratado em outras mesas, alertou para a necessidade de construir um consenso quanto à autonomia universitária na consolidação da política de ações afirmativas. Que se faz necessário uniformizar o procedimento das bancas, como mecanismo de combate às fraudes²¹.

O Desembargador Roger Raupp, em seu artigo “Pretos e Pardos nas Ações Afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação”, faz considerações sobre a maneira como a autodeclaração e a heteroidentificação são abordadas pela mídia, o que pode ser um dos entraves na manutenção da política. Além disso, adverte para a necessidade de construção de consensos no âmbito do debate público, tendo em vista os fundamentos que alicerçam ações afirmativas, a saber:

- Princípios constitucionais de igualdade, dignidade e acesso à educação:

²¹ O uso das referências atribuídas foi autorizado por Rita Cristina de Oliveira, a quem o autor e as autoras agradecem.

- Teorias da justiça, perspectiva cultural, dimensões socioeconômica, simbólica e identitária:
- Dimensões do coletivo e individual:
- Alcance da esfera pública e da esfera privada.

O professor Bruno Camilloto²² organizou sua fala em duas partes apresentando um diagnóstico dos desafios administrativos, jurídicos e políticos enfrentados pela UFOP e os colocando em perspectiva futura. Comentou que, em 2017, a UFOP recebeu e apurou denúncias de fraudes e que esse processo revelou a ausência de posicionamento e discussões na esfera pública institucionalizada na Universidade. Concluiu advertindo que, de forma geral, a formação nos cursos de Direito negligencia o debate acerca das relações étnico-raciais apresentando, portanto, um déficit em relação às possibilidades de compreensão e aplicação das normas que concretizam as políticas de ação afirmativa. Como consequência da ausência de formação em relações étnico-raciais, os profissionais do Direito se tornarão agentes do sistema de Justiça (Ministério Público, Magistratura, Defensores Públicos, Advogados e Policiais) sem condições de alterar o panorama vigente de racismo que predomina nas estruturas das instituições às quais fazem parte.

Adilson dos Santos abriu sua fala a partir de uma retrospectiva histórica, demonstrando que desde sempre as ações afirmativas estão diante de desafios políticos e jurídicos. O primeiro deles passa pelo convencimento da sua relevância, protagonizado pelo MSN, passando pelas disputas conceituais dos prós e contras, inclusive no Judiciário, pela ADPF nº 186/2012, entre outros. Recuperou algumas experiências anteriores à Lei de Cotas, dentre as quais os projetos de lei nº 1.332/1983, de autoria de Abdias do Nascimento, e o nº 3.627/2004, proposto pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Bem como o Programa Universidade para Todos (ProUni), como iniciativas que antecederam a Lei de Cotas. O que se vê, na atualidade, são apenas novas formas de expressão dos desafios²³.

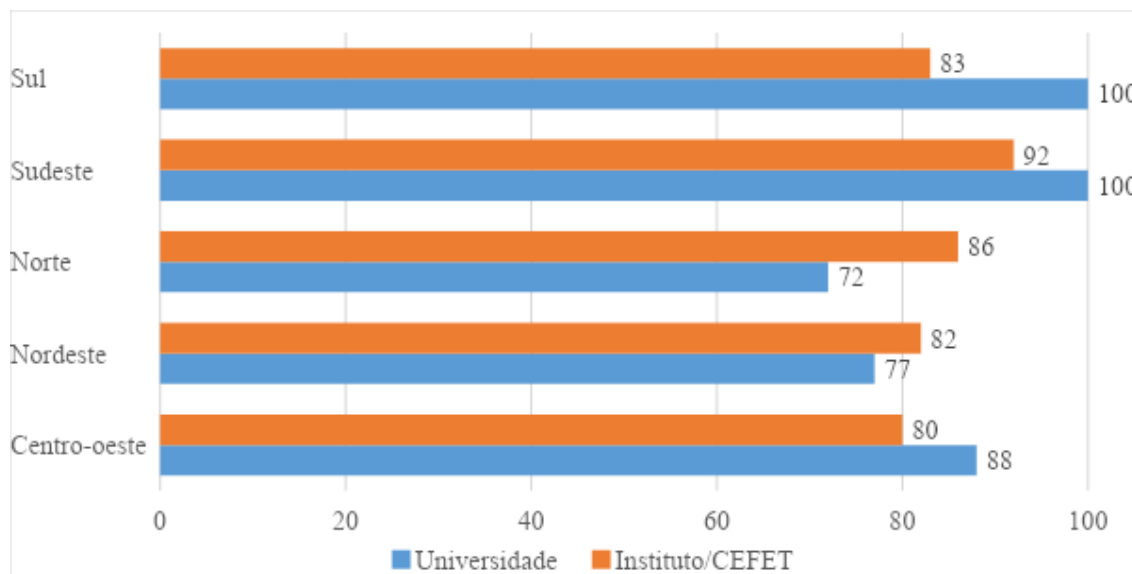
No que refere à heteroidentificação étnico-racial, Adilson dos Santos apresentou dados coletados pelo Observatório das Políticas de Ação Afirmativa da Região Sudeste (OPAAS) na UFOP, demonstrando a evolução cronológica das comissões na rede federal de ensino vinculada ao MEC. Em 2017, apenas 19% das universidades adotaram as comissões, valor que subiu para 27%, em 2018, e 47% e 85%, em 2019 e 2020, respectivamente. Do ponto de vista regional, 100% das universidades do sul e sudeste tinham heteroidentificação, e o Norte e o

²² O uso do texto citado foi autorizado pelo professor Bruno Camilloto, a quem o autor e as autoras agradecem.

²³ As referências atribuídas foram autorizadas pelo pedagogo Adilson Pereira dos Santos, a quem o autor e as autoras agradecem.

Nordeste eram as regiões onde este procedimento estava mais ausente, inclusive com os institutos à frente das universidades, conforme ilustra a figura 1 abaixo:

Figura 1 – Percentuais de IFES que adotam a heteroidentificação étnico-racial nos processos seletivos de estudantes



Fonte: OPAAS/UFOP²⁴, 2020.

Em resumo, concluiu que os desafios políticos das ações afirmativas e, por extensão, da Lei de Cotas, atravessam os seguintes aspectos:

- Processo de convencimento por parte do MSN visando a inclusão na agenda das políticas públicas;
- Necessidade permanente de justificação: confronto de argumentos a favor e contrários;
- Processos de implementação/execução: resistências explícitas e veladas;
- Heteroidentificação: formato, operacionalização, procedimentos, judicialização entre outros;
- Acompanhamento e avaliação: acesso a dados, argumentos a favor e contrários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Coerente com o objetivo do II Seminário, a sistematização proposta neste artigo permitiu constatar que a heteroidentificação étnico-racial inaugura uma nova fase das políticas de ação afirmativa no Brasil. Fase na qual, o Movimento Social Negro, sempre vigilante, retoma

²⁴ Levantamento realizado por Lucas de Paulo Borges e Isadora Dias Robayo sob supervisão de Adilson Pereira dos Santos.

seu protagonismo e provoca as instituições a saírem da inércia e da omissão no processo de implementação dessas políticas.

Pelas falas dos palestrantes, das palestrantes e nos debates, percebeu-se que, nas cinco regiões do Brasil, as IES foram premidas a adotarem a heteroidentificação como mecanismo de fiscalização e controle social. Protagonismo esse que não se limita à cobrança e à denúncia aos agentes públicos, quanto ao cumprimento do seu papel, mas se reflete também na participação efetiva na operacionalização do procedimento. Direta ou indiretamente em quase todas as instituições o MSN, por meio de organizações externas (Organizações Não Governamentais [ONGs] e Conselhos) e internas (Coletivos e Núcleos) atuam nas bancas de heteroidentificação étnico-racial.

Apreendeu-se do II Seminário também que, enquanto foi possível, as instituições resistiram silenciosamente em cumprir de forma adequada os mandamentos da política pública que, na sub-cota para pretos, pretas, pardos e pardas, almejava-se ampliar a presença de negros e negras nos cursos de graduação e técnicos de nível médio. Resistência essa, por vezes, camuflada pela defesa da autonomia e respeito estrito ao texto da lei. Com isso, durante quatro anos, correspondendo a 40% do tempo de implementação da Lei nº 12.711/2012, prevaleceu a autodeclaração como mecanismo exclusivo para confirmação de matrículas. De tal sorte, comprometendo o compromisso nacional assumido de democratização do ensino superior e técnico de nível médio com inclusão do segmento social, vítima da discriminação e preconceito racial que justificaram a adoção dessa política afirmativa.

Diante dos alertas do MSN, num curto espaço de tempo, a heteroidentificação étnico-racial prevista na ADPF nº 186/2012, vem se expandindo de forma exponencial. Saltou de 17%, em 2017, para 85% nas universidades, em 2020, conforme demonstrado por Adilson Pereira dos Santos. Foi reconhecida como necessária e tem corrigido os rumos do processo de implementação da Lei de Cotas. Isso porque, a previsão nos processos seletivos inibe potenciais mal intencionados, bem como a sua efetivação, elimina dos certames, aqueles e aquelas que não fazem jus à política pública.

Sendo assim, a heteroidentificação étnico-racial necessita ser universalizada para todas as instituições da rede federal subordinadas à Lei de Cotas. Assim como, é de fundamental importância a uniformização dos procedimentos, no que concerne aos seus aspectos administrativos e jurídicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 65.810*, promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, 8 dez. 1969. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 22 dez. 2020.

_____. *Ministério Público Federal/MS*. UFGD acata recomendação do MPF e passa a avaliar autodeclarações relacionadas ao ingresso de alunos cotistas. Campo Grande/MS, 7 de março de 2018d. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ms/sala-de-imprensa/noticias-ms/ufgd-acata-recomendacao-do-mpf-e-passa-a-avaliar-autodeclaracoes-relacionadas-ao-ingresso-de-alunos-cotistas>> Acesso em 3jan2019.

CARVALHO, José Jorge de. *A Política de Cotas no Ensino Superior: ensaio descritivo e analítico do Mapa das Ações Afirmativas no Brasil*. Instituto de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa. CNPQ Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

DIAS, Martins Renato Gleidson; JÚNIOR, Tavares Faber Roberto Paulo. *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*, 1 ed. Neabi. Canoas: RS, 2018.

GOMES, Nilma Lino *et al.* (ed.). *A importância das Comissões de Heteroidentificação para a garantia das Ações Afirmativas destinadas aos Negros e Negras nas Universidades Públicas Brasileiras*. Revista da Abpn, [s. l.], v. 11, n. 29, p. 8-14, maio de 2019. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/748/649>. Acesso em: 07 jan. 2021

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Durban/África do Sul, 2001. Disponível em: <http://www.rcdh.es.gov.br/>. Acesso em: 22 dez. 2020.

UFOP; GT 21 ANPED; ABPN. II Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras: desafios e avaliação de aspectos políticos, administrativos e jurídicos das cotas no ensino superior. *Relatório...* 13 a 19 set 2020. [Online].

SANTOS, Adilson Pereira dos. *Gestão universitária e a Lei de Cotas*. Curitiba: Appris, 2020.

SANTOS, Adilson Pereira dos. *Implementação da lei de cotas em três universidades federais mineiras*. 2018. 220f. Tese (Doutorado em Educação)– Programa de Pós-Graduação em Conhecimento e Inclusão Social em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-AWKLUIJ>. Acesso em: 2 jan. 2020.

SANTOS, Adilson Pereira dos. *Políticas de ação afirmativa, novo ingrediente na luta pela democratização do ensino superior: a experiência da Universidade Federal de Ouro Preto*. 2011. 259f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação, Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2011.

SANTOS, Adilson Pereira dos. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. *Revista de Ciências Humanas UFV*, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/3445>. Acesso em: 12 set. 2019.

SANTOS, Hélio; SOUZA, Marcilene Garcia de; SASAKI, Karen. O subproduto social advindo das cotas raciais na educação superior do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. INEP. Brasília, v. 94, n. 237, p. 542-563, 2013.