

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; José Alcebiades De Oliveira Junior; Diogo de Almeida Viana dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-579-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Texto de apresentação do Grupo de Trabalho 15 – Direitos Sociais e Políticas Públicas III:

O Grupo de Trabalho 15 – Direitos Sociais e Políticas Públicas III, realizado em 22 de junho de 2026, em formato integralmente on-line, sob o tema “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”, coordenado pelo professores Dra. Edna Raquel Hogemann, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Dr. Diogo de Almeida Viana dos Santos, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Dr. José Alcebíades De Oliveira Junior, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, integrou a programação científica do IX Encontro Virtual do CONPEDI.

A realização de mais uma edição virtual do evento reafirma o compromisso do CONPEDI com a democratização do conhecimento jurídico, promovendo o intercâmbio acadêmico entre pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Direito de todas as regiões do país. Ao ampliar os espaços de diálogo e difusão da produção científica, o encontro fortalece a pesquisa jurídica comprometida com os valores constitucionais, a cidadania e a justiça social.

Inserido nesse contexto, o Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas III constituiu um relevante espaço de reflexão crítica acerca dos desafios contemporâneos relacionados à formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas voltadas à concretização dos direitos fundamentais sociais. As pesquisas apresentadas evidenciaram a centralidade das políticas públicas como instrumentos de efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados, abordando temas que perpassam áreas como saúde,

O elevado nível acadêmico dos trabalhos apresentados confirmou a relevância da pesquisa jurídica brasileira no campo dos direitos sociais e das políticas públicas, contribuindo para a construção de respostas inovadoras aos desafios enfrentados pela sociedade e pelas instituições democráticas.

Por fim, registra-se o reconhecimento ao Instituto Toledo de Ensino de Bauru – ITE Bauru, parceiro institucional desta edição do evento, cuja colaboração reforça o compromisso conjunto com a excelência acadêmica, o fortalecimento da pós-graduação em Direito e a produção de conhecimento jurídico voltado à promoção da justiça social e da efetividade dos direitos fundamentais.

A título de registro, o trabalho de autoria da coordenadora do presente GT, Dra. Edna Raquel Hogemann e Matheus Novais da Silva, intitulado: A Função Jurídica das Comissões de Heteroidentificação Como Garantia da Política Pública de Cotas No Ensino Superior: Entre a Discricionariedade e o Devido Processo Legal, apesar de fazer parte do GT Direitos sociais e Políticas Públicas II, foi apresentado neste GT, conforme permitido pelo regulamento do CONPEDI.

Registre-se a ausência dos autores dos trabalhos intitulados: a) Direito Humano À Alimentação Adequada E Ação Estatal: Análise Do Acesso À Alimentação Nas Políticas Nacionais De Alimentação E Nutrição Do Brasil e, b) Direito E Políticas Públicas Na Federação Brasileira: Competências, Coordenação Interfederativa E Reconstrução Institucional Após a EC 132/2023, que por esse motivo deixaram de ser apresentados.

Eis a relação os trabalhos apresentados:

1. O FEDERALISMO BRASILEIRO COMO ÓBICE PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – Antonio Henrique Da Silva , Flávia Moreira Guimarães Pessoa , Jadson Correia de Oliveira.

4. A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE MENTAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: OBSERVAÇÕES A LUZ DO PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA - Maira Andreza Pacheco Fonseca Portella.

5. A PROTEÇÃO AO DIREITO À MATERNIDADE DA MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE DA DIGNIDADE A PARTIR DA TEORIA DE MARTHA NUSSBAUM - Marcelino Meleu , Aleteia Hummes Thaines , Maria Talita Schuelter

6. POLÍTICAS PÚBLICAS E MORTE SOLITÁRIA DA PESSOA IDOSA: IMPLICAÇÕES E PREVENÇÕES - Ana Maria Viola De Sousa , Felipe Marquette de Sousa.

7. A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN - Evander Dayan de Mattos Alencar , Rafael Rodrigues De Souza , Ana Elizabeth Neirão Reymão.

8. AUTODECLARAÇÃO RACIAL: DIGNIDADE E O DIREITO DE SE AUTOIDENTIFICAR: PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS PARDOS QUE INTEGRAM A ZONA CINZENTA - Henrique Ribeiro Cardoso , André Felipe Santos de Souza , Fagner Nascimento Soares.

9. VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES: UM RETROCESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE DE GÊNERO? Ana Maria Viola De Sousa , Felipe Marquette de Sousa.

10. ANÁLISE DA EFICÁCIA SOCIAL DA LEI 8.313/1991 NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À CULTURA: LIMITES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO CULTURAL NO BRASIL - Carolina Rosa de Oliveira Silva.

13. DA BIOPOLÍTICA DA EXCLUSÃO À DIGNIDADE HUMANA: O PAPEL DO COOPERATIVISMO NA REGIÃO NORTE DO BRASIL - Heloisa Prado Pereira de Oliveira.

14. DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL: GOVERNANÇA E OS LIMITES DA VALIDADE NORMATIVA NA ESTABILIDADE INSTITUCIONAL DO SENAC - Rosangela Pereira Gonçalves Brigagão.

15. BARREIRAS INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SALÁRIO-MATERNIDADE RURAL: GÊNERO, BUROCRACIA ADMINISTRATIVA E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA - Sara Karoline Guerra Dias , Linara Oeiras Assunção.

16. DO PAPEL A REALIDADE: UMA ABORDAGEM JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA EM CONTEXTO URBANO - Luciana Fonseca Da Silva , Allan Carlos Moreira Magalhães.

17. DIREITOS HUMANOS E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O COMPROMISSO INTERNACIONAL DO GOVERNO BRASILEIRO NA EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - Cecília Moraes de Almeida Lôbo , Erica Divina Oliveira De Almeida.

**AUTODECLARAÇÃO RACIAL: DIGNIDADE E O DIREITO DE SE
AUTOIDENTIFICAR: PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS PARDOS QUE INTEGRAM
A ZONA CINZENTA**

**RACIAL SELF-DECLARATION: DIGNITY AND THE RIGHT TO SELF-IDENTIFY
– PRESUMPTION OF GOOD FAITH FOR BROWN INDIVIDUALS WITHIN THE
GRAY AREA**

Henrique Ribeiro Cardoso ¹
André Felipe Santos de Souza ²
Fagner Nascimento Soares ³

Resumo

O presente artigo analisa as dificuldades relacionadas à categorização da população parda no Brasil e as implicações dessa indefinição no contexto das políticas públicas de cotas raciais no ensino superior. A partir de dados do IBGE e de revisão bibliográfica, evidenciam-se os desafios históricos, sociais e jurídicos que permeiam a identificação do pardo enquanto categoria étnico-racial. Destaca-se o impacto da ideologia do embranquecimento e do morenamento na construção identitária, bem como a insuficiência do critério exclusivamente autodeclaratório e, de outro lado, as fragilidades do modelo de heteroidentificação quando aplicado em casos de dúvida fenotípica – a chamada "zona cinzenta". Analisa-se ainda a ausência de normatização unificada por parte do Ministério da Educação (MEC) e a consequente judicialização das decisões das bancas de heteroidentificação. O estudo conclui pela necessidade de uma regulamentação nacional que garanta a presunção de boa-fé e o direito à autodeterminação do candidato pardo em situações de dúvida razoável, em respeito à dignidade da pessoa humana e à efetividade das ações afirmativas.

Palavras-chave: Pardo, Cotas raciais, Heteroidentificação, Boa-fé, Autodeclaração

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the difficulties related to the categorization of the mixed-race (pardo) population in Brazil and the implications of this lack of definition within the context of racial

individuals as an ethno-racial category. The study underscores the impact of the ideology of *branqueamento* (whitening) and *morenamento* (lightening) on identity formation, as well as the insufficiency of an exclusively self-declaratory criterion and, on the other hand, the weaknesses of the hetero-identification model when applied in cases of phenotypic uncertainty—the so-called "gray area." It also examines the absence of unified regulations by the Ministry of Education (MEC) and the consequent judicialization of hetero-identification committee decisions. The study concludes by emphasizing the need for national regulations that ensure the presumption of good faith and the right to self-determination for mixed-race candidates in situations of reasonable doubt, in compliance with the principle of human dignity and the effectiveness of affirmative action policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mixed-race, Racial quotas, Hetero-identification, Good faith, Self-identification

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas de cotas raciais implementadas no Brasil representam um marco no enfrentamento às desigualdades históricas impostas à população negra. No entanto, um dos desafios mais complexos dessas ações afirmativas diz respeito à delimitação do grupo populacional beneficiário, em especial no que se refere à categoria parda.

Segundo dados do Censo do IBGE (2022), 45,3% da população brasileira se autodeclara parda, correspondendo a mais de 92,1 milhões de pessoas. Essa foi a primeira vez, desde 1991, que o grupo pardo ultrapassou a população branca em termos percentuais. Quando somados aos 10,2% que se autodeclararam pretos, pretos e pardos juntos representam 55,5% da população brasileira, consolidando a importância desse grupo no cenário nacional. No ensino superior federal, a relevância também é expressiva: em 2018, pela primeira vez, pretos e pardos passaram a compor a maioria (50,3%) das matrículas (IBGE, 2019).

Apesar da expressividade estatística, permanece o questionamento: quem pode ser considerado pardo para fins de inclusão nas cotas raciais? O pardo identificado nas estatísticas do IBGE é o mesmo que deve ser alcançado pelas políticas afirmativas? Essas indagações não são meramente formais; envolvem a própria efetividade da política pública, uma vez que a falta de definição precisa pode gerar tanto a exclusão de pessoas historicamente vulnerabilizadas quanto a inclusão indevida de candidatos que não sofrem os efeitos do racismo estrutural.

O conceito de pardo é notoriamente impreciso. Diversos autores ressaltam a amplitude e a ambiguidade do termo, que engloba diferentes traços fenotípicos e se associa historicamente à ideologia da mestiçagem no Brasil (Bressanin e Souza, 2019). Essa indefinição dificulta a operacionalização das políticas públicas e desafia a compreensão das próprias relações raciais. A categoria parda está imersa em disputas simbólicas e de pertencimento, como apontam Dantas e Isidoro (2024), ao descreverem a delimitação dessa identidade como uma "dificuldade epistemológica".

Adicionalmente, a construção social da categoria parda é atravessada por fatores históricos como a ideologia do embranquecimento e do morenamento, mecanismos que estimularam a população negra a se distanciar da identidade racial negra em busca de maior aceitação social (Costa e Schucman, 2022). Esses fenômenos colaboraram para que muitos pardos não se reconhecessem como negros, contribuindo para a perpetuação de estereótipos negativos e da hierarquização racial no país.

No plano jurídico, essas ambiguidades repercutem diretamente na implementação das cotas raciais. O critério autodeclaratório, embora reconhecido pelo STF como adequado, mostra-se insuficiente para coibir fraudes. Por outro lado, a heteroidentificação, instituída como

mecanismo complementar, também enfrenta limitações quando aplicada a casos de dúvida fenotípica – a chamada "zona cinzenta". No julgamento da ADC 41/DF, o STF não estabeleceu critérios objetivos para lidar com essa situação, apenas reconhecendo a necessidade de cautela e a prevalência da autodeclaração em casos de incerteza (Brasil, 2017).

A ausência de normatização clara sobre a presunção de boa-fé tem gerado divergências entre as instituições federais de ensino. Essa falta de padrão, agravada pela omissão normativa do MEC, tem resultado em intensa judicialização das decisões administrativas, com decisões judiciais ora reafirmando a autodeclaração, ora mantendo os indeferimentos administrativos.

Diante desse cenário, através deste artigo se propõe a analisar a dificuldade de definição da categoria parda no Brasil, considerando suas implicações históricas, sociais e jurídicas, e a discutir a necessidade de uma parametrização normativa que assegure a presunção de boa-fé e o direito à autodeterminação do candidato em casos de dúvida fenotípica.

Para tanto, o presente estudo utiliza uma metodologia de análise dedutiva, a partir de revisão bibliográfica e análises de instrumentos normativos (leis, decretos e portarias), precedentes do Supremo Tribunal Federal e de Tribunais Regionais Federais.

2 – A DIFICULDADE DE DEFINIÇÃO DA CATEGORIA PARDA NO BRASIL

Segundo dados do último Censo do IBGE (2022), mais de 92,1 milhões de brasileiros se autodeclararam pardos, cerca de 45,3% da população, composta por 203 milhões de pessoas. Desde 1991, é a primeira vez que a população parda aparece como maioria, superando os autodeclarados brancos (43,5% da população). Somados os pardos (45,3%) e pretos (10,2%), chega-se a uma composição final de 55,5% da população total.

No ensino público federal, segundo dados do IBGE (2019), em 2018, o número de matrículas de estudantes pretos e pardos passou a representar 50,3% dos discentes, ultrapassando, pela primeira vez, o de brancos.

Apresentados os dados acima, reflete-se sobre questionamento não raro das discussões que envolvem o processo de percepção étnica do indivíduo: quem pode ser considerado pardo para os fins almejados pela política pública de cotas?

De antemão, aponta-se que a noção de raça doravante adotada não se atrela a nenhum dado da ciência biológica, referindo-se a “construtos sociais, formas de identidade baseadas numa ideia biológica errônea, a partir de diferenças físicas, mas eficaz socialmente para construir, manter e reproduzir diferenças e privilégios” (Guimarães, 1999, p. 153).

Neste contexto, a categoria do “pardo” pode ser concebida a partir de uma gama fenotípica variada, apresentando verdadeiro desafio a sua delimitação (Dantas e Isidoro, 2024).

Tal questão revela-se enquanto “uma dificuldade epistemológica para a compreensão das relações raciais que ainda não foram bem entendidas no Brasil.” (Dantas e Isidoro, 2024, p. 3).

Fato é que não há consenso acadêmico na definição do conceito de pardo, uma vez que “o termo é significado no campo da diversidade, da imprecisão, se aproximando do imaginário constituído histórico-ideologicamente para o Brasil como o país da mestiçagem, da diversidade étnico-racial, da mistura.” (Bressanin e Souza, 2019, p. 86). A identificação do sujeito enquanto pardo se dá “a partir de uma disputa por/de sentidos, ou seja, da disputa dos sujeitos por lugares de pertencimento em seu processo de (des)identificação com as instituições e discursos que nelas circulam.” (Bressanin e Souza, 2019, p. 86).

Neste processo, é necessário que a reflexão sobre o lugar do pardo na sociedade brasileira perpassasse pela perspectiva histórica, especialmente tendo como ponto de análise os efeitos da “ideologia do embranquecimento, o fato de os estereótipos negativos estarem diretamente associados à cor e à raça negra e os efeitos da ideologia do morenamento (dessa valorização da modernidade)” (Costa e Schucman, 2022, p. 473).

No Brasil pós-abolição, as pessoas pretas foram escanteadas da vida em sociedade, associadas a todo o tipo de estereótipos de ordem negativa: subdesenvolvimento mental em detrimento da força física; propensão à vadiagem e dependência de álcool e outras drogas, entre outras abominações, o que foi respaldado, inclusive, por movimentos pseudocientíficos (Schwarcz e Starling, 2018).

Para exemplificar, Schwarcz e Starling (2018, p. 343) citam o caso de Henrique Roxo, médico do Hospício Nacional que, em pronunciamento durante o II Congresso Médico Latino-Americano de 1904, apontou que negros e pardos deveriam ser considerados como “tipos que não evoluíram”.

Ainda em âmbito acadêmico, as autoras (2018, p. 343) mencionam o I Congresso Internacional das Raças, em julho de 1911, do qual o único país latino-americano a participar foi o Brasil. Em mesma época, o país enviou a Londres o então diretor do Museu Nacional do Rio de Janeiro, João Batista de Lacerda. Lá, mediante artigo apresentado, o referido estudioso apresentou tese segundo a qual, com a entrada do século XXI, os mestiços teriam desaparecido do Brasil, o que coincidiria com a extinção paralela da “raça negra”.

Era a tentativa de naturalizar a história por meio de recursos pseudocientíficos. Mais do que isto, era o deslocamento do debate da era pós-abolição do campo jurídico (acesso a direitos básicos como igualdade) para o campo da biologia. A população negra sofreu um “racismo silencioso, mas eficaz, expresso por uma leitura hierarquizada e criteriosa das cores” (Schwarcz e Starling, 2018, p. 344). Quanto menos negro fosse o indivíduo, maior seria a sua

posição nesta hierarquia de cores construída socialmente – o que reforça a tese de que o racismo brasileiro é preconceito de marca, e não de origem, como é nos EUA (Costa e Schucman, 2022).

É neste contexto que a hipótese teórica da ideologia do morenamento ganha relevo: “ela dá ensejo para que a pessoa negra, ao se reconhecer psíquica e defensivamente como morena, realize um processo de identificação que carrega marcas positivas, são elas que dariam certo alívio à pessoa quando assim se vê” (Costa e Schucman, 2022, p. 472). A partir desse movimento surge a construção social de várias formas para designar as cores dos não brancos: “do moreno à pessoa de cor, do marrom ao escurinho etc.” (Costa e Schucman, 2022, p. 473). Em consequência, há um afastamento identitário dos pardos com a negritude, bem como a contribuição “para que permanecessem intactas estereotípias e representações negativas atribuídas aos negros” (Costa e Schucman, 2022, p. 473).

Feito o parêntese, importa a reflexão quanto à categorização do pardo hoje, levando em consideração a irradiação de efeitos do retrospecto histórico analisado. Segundo o Manual de Entrevista do IBGE (2022), a classificação do pardo seria para a pessoa “que se identifique com mistura de duas ou mais opções de cor ou raça, incluindo branca, preta, parda e indígena.” Esta abordagem privilegia a suficiência da autoidentificação, não havendo, para a formulação do Censo (ao menos até então), qualquer tipo de aferição étnica complementar por parte do IBGE.

Contudo, para a finalidade de obtenção do direito a concorrer a vagas no ensino público superior através das cotas raciais, o critério da autoidentificação é notavelmente insuficiente, por abrir espaços a aventureiros, ingênuos ou mal intencionados¹ (Costa e Schucman, 2022). No entanto, grandes questões exsurtem e ultrapassam o âmbito jurídico da discussão: Como se deve estruturar este procedimento de verificação sem violar o direito à dignidade da pessoa humana? O que a Administração Pública deve fazer em caso de dúvida sobre o enquadramento do sujeito multirracial?

Sem se aprofundar na questão da dificuldade em torno da tarefa de se realizar a heteroidentificação da categoria parda, o STF teve a oportunidade de enfrentar a matéria através da ADC 41/DF. Relembra-se o trecho do voto do ministro Luís Roberto Barroso no julgamento:

¹ Sobre esta classificação, discorrem as autoras: “(b) aventureiras, são pessoas com traços caucasoides menos acentuados, que, ao ressaltarem sua ascendência negra, supõem que teriam alguma chance de serem consideradas pardas; (c) cínicas, pessoas com poucos ou muitos traços fenotípicos caucasoides que tentam alterar suas marcas corporais para enganar os membros das bancas de heteroidentificação; (d) ingênuas, são aquelas que, em função da identidade negra afirmada, imaginam que são negras. Elas “se apegam, em primeiro lugar, na forma racional do significado da categoria do IBGE, para identificar ‘pardo’ e, em segundo lugar, na afirmação de uma possível identidade negra (parda), considerando suas vivências ao longo da vida como ‘pessoas pardas’”. (Costa e Schucman, 2022, p. 480).

Por fim, deve se ter bastante cautela nos casos que se enquadrem em zonas cinzentas. Nas zonas de certeza positiva e nas zonas de certeza negativa sobre a cor (branca ou negra) do candidato, não haverá maiores problemas. Porém, quando houver dúvida razoável sobre o seu fenótipo, deve prevalecer o critério da autodeclaração da identidade racial.

Em que pese o voto do ministro ter indicado o caminho da presunção da boa-fé em caso de dúvida razoável, deixou de se debruçar sobre o que seria suficiente a configurar a “dúvida razoável” o que, associado à outorga a cada instituição da estruturação e condução normativa dos processos de heteroidentificação, tem sido fonte de intensa judicialização, como será melhor esmiuçado mais à frente.

No Ministério da Educação - MEC, das Portarias que normatizam a implementação das cotas no ensino público superior, não se visualiza norma que verse sobre a hipótese de dúvida razoável, ficando ao alvedrio de cada instituição levar em consideração (ou não) a incerteza fenotípica e a boa-fé do candidato avaliado. Passa-se, então, à análise desta ausência de padrão nacional, e do comportamento do Poder Judiciário frente aos casos em que a dúvida razoável foi suscitada.

3 – DA REGULAMENTAÇÃO DAS BANCAS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO E A “ZONA CINZENTA”

Em sede legislativa, a política afirmativa de cotas raciais encontra-se positivada através da Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012. Em âmbito ordinário, também se destaca a Lei n.º 13.409, de 28 de dezembro de 2016, que alterou a Lei nº 12.711/2012 para incluir pessoas com deficiência no programa de cotas. Cita-se, por derradeiro, a Lei nº 14.723, que promoveu a atualização do Programa de Cotas, alterando a Lei 12.711/2012 para incorporar quilombolas, reduzir o limite de renda e aperfeiçoar regras de ingresso.

Na esfera do Poder Regulamentar, tem-se o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012 (DOU 12/10/2012), que regulamenta a Lei 12.711/2012, definindo modalidades de seleção (possibilita uso do ENEM) e detalha as reservas, bem como o Decreto nº 9.034, de 20 de abril de 2017 (DOU 21/04/2017), que altera o Decreto 7.824/2012, com ênfase nos dispositivos que calculam cotas raciais, passando estes a prever a inclusão expressa de pessoas com deficiência nas vagas reservadas.

Com base neste arcabouço legal, a Administração Pública, através do Ministério da Educação, tem normatizado a implementação da política pública mediante Portarias Normativas.

Como principais normativas, destacam-se a Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012 (publicada DOU 15/10/2012), que implementa operacionalmente a Lei 12.711/2012 e o Decreto 7.824/2012, define conceitos (escola pública, família, renda per capita etc.) e fixa detalhes de aplicação; a Portaria Normativa nº 9, de 2017 (publicada DOU 11/07/2017), específica sobre Ingresso de Pessoas com Deficiência nas Instituições Federais de Ensino, disciplina requisitos e procedimentos para as vagas reservadas aos PCD, em complemento ao Decreto 9034/2017; a Portaria Normativa nº 2.027, de 16 de novembro de 2023 (publicada DOU 20/11/2023), que atualiza regras do SISU conforme a Lei 14.723/2023, alterando dispositivos da Portaria 18/2012 e da Portaria 21/2012 (SISU) para incorporar as mudanças da nova lei; e Portaria Normativa nº 1.127/2024, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2024, que passa a alterar a Portaria Normativa MEC nº 18/2012, para inclusão de estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas rurais ou em escolas comunitárias do campo conveniadas com o poder público.

Analisando-se as Portarias citadas, assim como a legislação que as precede, ocorre que não se tem norma que dê a diretriz, em quaisquer de seus dispositivos, do que fazer em hipótese de dúvida razoável quanto ao fenótipo do candidato durante a apuração de prestação de informação falsa pelo candidato, estipulada inicialmente pelo art. 9.º da Portaria n.º 18/2012, do MEC.

Pela redação da referida norma (Brasil, 2012, n. p.), “a prestação de informação falsa pelo estudante, apurada posteriormente à matrícula, em procedimento que lhe assegure o contraditório e a ampla defesa, ensejará o cancelamento de sua matrícula na instituição federal de ensino.”

Em 2024, através da Portaria n.º 1.127/2024, o Ministério da Educação alterou a Portaria n.º 18, neste particular. Sem revogar o artigo 9.º, incluiu o artigo 34, segundo o qual, “compete exclusivamente à instituição de ensino a análise e a decisão quanto ao atendimento, pelo estudante selecionado, dos requisitos legais e regulamentares para a matrícula, especialmente no que se refere à Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012...” (Brasil, 2024).

A este respeito, muito interessa o trabalho realizado por Santos (2021), denominado Mapa Das Comissões De Heteroidentificação Étnico-Racial Das Universidades Federais Brasileiras, resultado de uma pesquisa exploratória realizada com sessenta e nove instituições federais de ensino superior, entre outubro a dezembro de 2020, através de dados obtidos mediante a Lei de Acesso à Informação – LAI. O pesquisador traça um mapa a partir da análise de noventa e quatro bancas de heteroidentificação étnico-racial.

O primeiro ponto que chama atenção na pesquisa de Santos, já revelador da ausência de parâmetro unificado das bancas pelo país inteiro, é que “nem sempre as comissões de verificação² e de validação³ de uma mesma universidade adotam os mesmos critérios de aferição da identidade étnico-racial declarada pelo/a estudante” (2021, p. 379). Para exemplificar, o autor menciona o caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), que optou pela deliberação por unanimidade na comissão de verificação, “mas, ao mesmo tempo, aplicou a deliberação por maioria simples na comissão de validação para homologar ou não a autodeclaração étnico-racial do/a estudante” (Santos, 2021, p. 379). De forma idêntica, a Universidade Federal Fluminense (UFF) optou pela deliberação unânime da comissão de verificação para “não homologar a autodeclaração étnico-racial do/a estudante, mas na comissão de validação empregou a deliberação por maioria para homologar ou não a autodeclaração étnico-racial do/a estudante” (Santos, 2021, p. 379).

Já na UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo, há o registro pelo autor de maior complexidade. A comissão de verificação empregava o critério fenotípico associado à juntada de fotografias dos pais ou avós pelo(a) discente para a aferição étnico-racial, sendo a decisão tomada por unanimidade para não homologar a autodeclaração. Diversamente, a comissão de validação utilizava, com exclusividade, o critério fenotípico, devendo ser a deliberação por maioria simples para homologarem ou não a autodeclaração do candidato (Santos, 2021).

A pesquisa aponta ainda que, ante a ausência de uma diretriz do MEC, as universidades, de modo geral, seguiram os ditames da Portaria Normativa N.º 4/2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG)⁴, para instituir os procedimentos de heteroidentificação dos candidatos que disputam as vagas reservadas às cotas raciais (Santos, 2021). Neste contexto, o autor aponta alguns parâmetros instituídos pela Portaria N.º 4 (Santos, 2021, p. 394):

a) o uso exclusivo do fenótipo do/a candidato/a para aferição da identidade étnico-racial autodeclarada; b) a diversidade na composição dos membros da comissão de heteroidentificação¹⁴; c) a deliberação (decisão) por maioria dos votos dos membros da comissão; d) que os membros da comissão tenham participado de oficina sobre a

² Sobre estas, o autor define: “as comissões de verificação de fraudes praticadas por alunos/as (brancos/as ou amarelos/as) da universidade nas subcotas destinadas aos/as estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas (que foram determinadas pela Lei n. 12.711/2012)” (Santos, 2021, p. 378).

³ Sobre estas, o autor define: “as comissões de validação da autodeclaração étnico-racial dos/as estudantes candidatos às subcotas supracitadas, que aferem a autodeclaração étnico-racial do/a estudante durante o processo de sua matrícula na universidade. Essas comissões são representadas por um círculo central, maior, de cor azul clara” (Santos, 2021, p. 378).

⁴ Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo; e e) que os membros da comissão sejam preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

Os dados coletados, no entanto, revelam que algumas comissões de heteroidentificação das universidades federais não seguem todas as diretrizes da Portaria. Para exemplificar, o autor cita que quanto ao “quórum de deliberação, 13 comissões, sendo oito de verificação e cinco de validação adotaram a decisão por unanimidade dos votos para não homologar a autodeclaração étnico-racial do/a estudante” (Santos, 2021, p. 395), o que está em descompasso com a Portaria Normativa n. 4/2018 (em seu art. 12 - decisão por maioria simples). Da mesma forma, como já se apontou, algumas bancas levavam em consideração prova de ancestralidade (caso da UNIFESP), o que também contraria o uso exclusivo do critério fenotípico na heteroidentificação, como previa a normativa (em seu art. 9.º).

O que se verifica é a ausência de uma normatização padronizada da política afirmativa de cotas étnico-raciais. Nas questões mais relevantes à matéria, como a aferição étnica e quórum de deliberação, critérios objetivos de análise, estrutura da banca de revisão/recursal, hipótese de dúvida de candidato multirracial, não há um parâmetro normativo que guie os procedimentos das Universidades, o que foi e ainda é fonte de intensa insegurança jurídica e judicialização.

Para os fins deste trabalho, faz-se a análise apenas do tema relativo à dúvida fenotípica do candidato multirracial – do pardo. Extrai-se do conjunto de normativas em vigor que, um dos temas mais sensíveis à matéria: apuração de fornecimento de informação étnica equivocada posterior à matrícula dos alunos, encontra-se inserido num campo de lacuna normativa, ficando a cargo de cada instituição chegar à forma adequada de se apurar eventual prestação de informação falsa e de se responsabilizar o estudante por isso.

Neste aspecto, aponta-se que, desde 2018, esta discussão já caminha a passos muito mais avançados quando se fala da política de cotas raciais para concurso público, uma vez que a Portaria N.º 04/2018 já previa em seu art. 3.º, §2.º, que “a presunção relativa de veracidade de que goza a autodeclaração do candidato prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo” (Brasil, 2018). Atualmente, a norma foi revogada pela Instrução Normativa MGI N.º 23, de 25 de julho de 2023, que mantém o prestígio à boa-fé do candidato nos casos de dúvida, em seu art. 5.º, §2.º: “A presunção relativa de veracidade de que trata o caput prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação.” (Brasil, 2023).

Contudo, quando se fala em ação afirmativa de cotas para ingresso no ensino superior de educação, não se tem um correspondente normativo nas portarias do MEC, cabendo a cada

Universidade seguir ou não, o prestígio da boa-fé do candidato na hipótese de dúvida fenotípica razoável. Esta lacuna normativa contribuiu, em medida substancial, para a judicialização das decisões emanadas das Bancas de Heteroidentificação. Do Poder Judiciário – no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, extrai-se o enfrentamento da celeuma relativa à boa-fé do candidato multirracial. A título exemplificativo, citam-se duas decisões exaradas em sede de Apelação Cível, respectivamente dos Tribunais Regionais Federais da 4.^a e 5.^a Regiões.

O Tribunal Regional Federal da 4.^a Região, através de decisão emanada pela sua 3.^a Turma no bojo da Apelação Cível n.º 5002401-35.2024.4.04.7100 RS, enfrentou a questão da presunção de boa-fé do discente multirracial para anular o ato administrativo da UFRGS que indeferiu o pedido de matrícula de aluno. O Relator, Cândido Alfredo Silva Leal Junior, asseverou que o fenótipo do discente “o situaria em zona cinzenta para fins de enquadramento como negro ou pardo” (Brasil, 2024, p. 20). Ademais, após citar a norma do art. 3.º, §2.º, da Portaria Normativa n. 04/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁵ concluiu, ante as nuances do racismo brasileiro, que “a autodeclaração representa não só a confirmação de um fenótipo, mas também a exteriorização do sentimento de pertencimento a um determinado grupo social estigmatizado pelo preconceito.” (Brasil, 2024, p. 23).

Do Tribunal Regional Federal da 5.^a Região, através da sua 5.^a Turma, na Apelação Cível n.º 0816835-32.2022.4.05.8100, destaca-se a passagem do voto da Relatora Cibele Benevides Guedes Da Fonseca, que assim discorreu: “a atuação da comissão de verificação deve se dar na chamada zona de certeza negativa, em que se tem plena segurança de que o candidato não se enquadra como negro” (Brasil, 2023, p. 8). Em arremate, a relatora conclui: “Do contrário, caso a situação se situe no plano da denominada zona cinzenta (ou de dúvida), impõe-se prestigiar-se a autopercepção do candidato” (Brasil, 2023, p. 8). Especificamente sobre a boa-fé do candidato, asseverou que “o procedimento revisional deve não apenas assegurar a manifestação da parte contrária, conforme os princípios do contraditório e da ampla defesa, como também partir da presunção juris tantum de boa-fé em favor da declaração” (Brasil, 2023, p. 10).

As duas decisões, que têm como pano de fundo a ressalva feita pelo voto do Ministro Barroso na ADC 41/DF (zona cinzenta), convergem à conclusão de que, em caso de dúvida fenotípica quanto ao candidato à vaga reservada pela política pública de cotas raciais, deve

⁵ Art. 3º A autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade.

(...)

§ 2º A presunção relativa de veracidade de que goza a autodeclaração do candidato prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação.

prevalecer a presunção da sua boa-fé, em respeito à sua autopercepção e ao seu sentimento de pertencimento étnico. Este caminho, de não presumir a má-fé do candidato reprovado na Banca de Heteroidentificação Racial, cruza-se com o respeito à dignidade da pessoa humana, o que será tratado a seguir.

4 – DA PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ E DO DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO ENQUANTO DESDOBRAMENTO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A construção da identidade racial de cada pessoa não ocorre de forma simples, mesmo quando se considera apenas a identificação de características fenotípicas para fins de inclusão em políticas de ações afirmativas (Cabral e Marino, 2020). Há, neste processo, a interferência do subjetivismo relativo ao critério fenotípico, sobretudo considerando o alto grau de miscigenação do Brasil, que não se limita a uma classificação dual (negro ou não negro). Ademais, também influi neste reconhecimento “a carga de preconceito e estigma que poderão acompanhar o indivíduo a partir do momento em que ele se autodeclarar negro para o mundo exterior” (Cabral e Marino, 2020, p. 14). De modo geral, constata-se que o processo de autoidentificação racial “é extremamente complexo, especialmente para indivíduos multirraciais e fenotipicamente ambíguos” (Cabral e Marino, 2020, p. 15).

O combate ao racismo brasileiro reclama tanto políticas de redistribuição quanto de promoção do pluralismo, soluções que encontram amparo na Teoria Crítica do Reconhecimento, a qual tem expoente em Fraser (2006). A autora defende que a solução para a injustiça econômica é alguma mudança de reestruturação político-econômica, que “pode envolver redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos do investimento ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas” (Fraser, 2006, p. 15). Noutra vertente, o combate à injustiça cultural, feito mediante políticas de reconhecimento que podem “envolver a revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados” (Fraser, 2006, p. 15).

Neste contexto, o Estado, na promoção de medidas contra a injustiça cultural deve ter o cuidado de evitar que, sob a justificativa de controle da destinação das políticas públicas, acabe por invadir e invalidar a esfera de autodeterminação do indivíduo, que decorre do direito à dignidade da pessoa humana. É pertinente a crítica realizada por Almeida, Miranda e Souza (2020, p.4), ao analisar a dificuldade de definição de fraude para aqueles que se avocam pardos porque se entendem fenotipicamente pardos e “porque foram ensinados pelos pais a se pensar como negros e ter orgulho de sua identidade”. Asseveram ainda que “é preciso refletir o que significam as ‘fraudes’ se consideramos que a autodeclaração se constitui como direito humano

fundamental previsto pela Organização das Nações Unidas” (2020, p.4). Como consequência disto, “ao terem sua identidade racial questionada e/ou negada, estudantes sentem-se inseguros sobre sua própria identidade, chamados pejorativamente de os “afrobege” (Almeida, Miranda e Souza, 2020, p. 10).

Há evidente paradoxo entre a obrigação estatal de promover políticas de reconhecimento e a possibilidade de interferência do Estado na percepção individual de autorreconhecimento racial. Neste ponto, é importante apontar que não se ignora a diferenciação conceitual entre autoidentificação racial (relacionada ao direito subjetivo de se autoconhecer) e a autodeclaração racial (direito de exteriorizar a autopercepção para os fins de alcançar políticas públicas – por exemplo). Contudo, o que se chama a atenção é a linha tênue que separa uma coisa da outra. A autodeclaração é precedida da autoidentificação. Se a primeira é negada, automaticamente se afeta a segunda. Outorgando-se este controle ao Estado, “a própria aceitação interpessoal e o sentimento de pertencimento a determinado grupo racial, profundamente relacionados à autoestima, são retirados do indivíduo, que passa a depender da validação do Estado” (Cabral e Marino, 2020, p. 16).

A autoidentificação e a autodeclaração têm sua importância reforçada por várias fontes legais, nacionais e internacionais. Exemplo disso é que o consta no art. 92, “a”⁶, da Declaração de Durban⁷, aprovada em 31 de agosto de 2001, na cidade de Durban (África do Sul), durante a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, que dispõe sobre a obtenção de informações de vítimas de racismo com base na autoidentificação e em conformidade com as normas de direitos humanos e liberdades fundamentais (Cabral e Marino, 2020).

Em mesmo sentido, o teor do art. 1.º, IV, do Estatuto da Igualdade Racial, que define como população negra: “o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme

⁶ Diz a norma:

Art. 92: Insta os Estados a coletarem, compilarem, analisarem, disseminarem e a publicarem dados estatísticos confiáveis em níveis local e nacional e a tomarem todas as outras medidas necessárias para avaliarem periodicamente a situação de indivíduos e grupos que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

(a) Tais dados estatísticos devem ser desagregados de acordo com a legislação nacional. Toda e qualquer informação deve ser coletada com o consentimento explícito das vítimas, baseada na auto-identificação e de acordo com as disposições dos direitos humanos e liberdades fundamentais, tais como normas de proteção de dados e garantia de privacidade. Estas informações não devem ser usadas de forma inapropriada. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-10/declaracao_durban.pdf Acesso em: 29 jul. 2025.

⁷ A III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas foi realizada em setembro de 2001, em Durban, na África do Sul, e contou com mais de 16 mil participantes de 173 países. A Conferência resultou em uma Declaração e um Plano de Ação que expressam o compromisso dos Estados na luta contra os temas abordados. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/150033-declara%C3%A7%C3%A3o-e-plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-de-durban-2001>. Acesso em: 29 jul. 2025.

o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)” (Brasil, 2010).

Contudo, com o avanço das Bancas de Heteroidentificação, criou-se um movimento de esvaziamento da autoidentificação, como se o critério de autodeclaração tivesse sido, de alguma maneira, afastado integralmente pelos precedentes do STF no julgamento das ADPF 186/DF e ADC 41/DF. Este movimento, que não encontra amparo nas decisões do Supremo – que apenas reconhece a insuficiência do mecanismo autodeclaratório – sem afastá-lo, reverbera-se com força contundente nos casos de dúvida fenotípica envolvendo os autodeclarados pardos.

Coaduna-se com o entendimento perfilhado pelo STF de que o modelo autodeclaratório, sozinho, abre margem a eventuais candidatos que não são fenotipicamente negros. Estes, por não sofrerem historicamente o preconceito de marca que caracteriza o racismo brasileiro, não devem ser compensados pela política afirmativa de cotas. Contudo, se neste caso existe a insuficiência do modelo puramente autodeclaratório, o mesmo ocorre com uma análise puramente fenotípica para os casos de dúvida étnica, em que se inserem os candidatos multirraciais que integram a zona cinzenta.

Se há dúvida quanto ao fenótipo, o método de heteroidentificação puro revela-se insuficiente à conclusão étnica do candidato. Nesta hipótese, a autodeclaração complementa a heteroidentificação, reclamando que haja a presunção da boa-fé do candidato que se autodeclarou com base em sua autoidentificação. O direito à autodeterminação é decorrência direta da dignidade da pessoa humana. Deste direito exsurge a autonomia, inclusive no que se refere à escolha de identidade étnica, religiosa, cultural, ou seja, “o direito do ser humano de decidir os rumos de sua própria vida, de desenvolver livremente sua personalidade e de fazer escolhas existenciais sem imposições externas indevidas.” (Cabral e Marino, 2020, p. 18).

Não se pode esquecer, portanto, que a autodeclaração étnica não foi descartada, ao revés “constitui importante instrumento do direito à autodeterminação e, por consequência, de valorização da dignidade humana, sendo reconhecida no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos” (Cabral e Marino, 2020, p. 19). Isto posto, não se pode presumir a má-fé do candidato que não obteve sucesso na heteroidentificação étnica. Ainda que possa ter havido, a má-fé (que implica comportamento desleal ou ardiloso) sempre deve ser provada, o que se presume é a boa-fé – como decorrência de postulado ético-jurídico que informa todo o sistema normativo, impondo o dever de presumir a honestidade e a lealdade de conduta, salvo prova em contrário (Nery Jr, 2018).

Neste sentido, para os casos de dúvida fenotípica do candidato – em que a identificação fenotípica se revela insuficiente, a presunção de veracidade da sua autodeclaração, em prestígio

à boa-fé, deve prevalecer, sobretudo quando existirem elementos materiais que apontem para a boa-fé reiterada do concorrente à política pública, a exemplo de declarações anteriores em documentos oficiais. Vale lembrar que a hipótese de analisar elementos materiais foi levantada no julgamento da ADC 41/DF pelo STF.

A este respeito, o Ministro Alexandre de Moraes sugeriu que “o ideal é que o processo de verificação da autenticidade da declaração privilegie, inicialmente, registros documentais capazes de corroborar a afirmação dos candidatos” (Brasil, 2017, p. 85). E complementa, ao final de seu voto, asseverando que, na hipótese de insuficiência documental, de forma subsidiária, “é que deverá ser acionada a alternativa mais invasiva, consistente em convocação para entrevista presencial, em que o candidato poderá ser indagado sobre os elementos que materializam a sua concepção de pertencimento” (Brasil, 2017, p. 86), o que se daria mediante a interpretação conforme do art. 2.º, § único, da Lei 12.990/2014, sugerida pelo ministro.

Prestigiando-se a boa-fé e a dignidade da pessoa humana, através da presunção de veracidade da autodeclaração do candidato pardo que se encontra na zona cinzenta, poderá se evitar que as cotas raciais, construídas historicamente para fortalecer a identidade racial dos negros, sejam transformadas em instrumento de restrição ou dificuldade ao acesso de pessoas multirraciais ao ensino público federal.

Para tanto, faz-se necessário enfrentar o problema da lacuna normativa tratada na sessão anterior. A exemplo do que já ocorreu no âmbito dos concursos públicos federais, através da Portaria Normativa MGI N.º 04/2018 e MGI N.º 23/2023, que mantém o prestígio à boa-fé do candidato nos casos de dúvida fenotípica, mostra-se indispensável que a Administração Pública Federal, através do MEC, promova a edição de instrumento normativo unificado que traga, de forma expressa, a determinação de que deverá prevalecer a autodeclaração do candidato em caso de dúvida fenotípica razoável no momento da aferição étnica, sobretudo quando acompanhada de elementos materiais que apontem para a boa-fé reiterada do concorrente à política pública, a exemplo de declarações anteriores em documentos oficiais.

Tal medida representará uma parametrização básica em relação ao pardo que se enquadra na zona cinzenta, prestigiando a presunção de boa-fé e o direito à autoidentificação enquanto desdobramento da dignidade da pessoa humana. Ademais, concretizará um caminho que, partindo das decisões do Supremo sobre a matéria, tem encontrado respaldo nas jurisprudências dos Tribunais Regionais Federais e, naturalmente, contribuirá para a redução da judicialização das decisões emanadas das bancas de heteroidentificação, aperfeiçoando este procedimento e a efetividade da própria política pública – em última análise.

5. CONCLUSÃO

A análise realizada neste artigo evidenciou que a categoria parda, ao mesmo tempo em que representa a maior parcela da população brasileira, constitui uma das maiores dificuldades na implementação das políticas públicas de cotas raciais no país. A ausência de um conceito preciso e consensual sobre quem é pardo, somada às ambiguidades históricas oriundas da ideologia do embranquecimento e do morenamento, dificulta a identificação dos beneficiários legítimos dessas políticas.

Verificou-se que o modelo autodeclaratório, embora fundamental para a garantia do direito à autodeterminação, não é suficiente para coibir fraudes no sistema de cotas. Da mesma forma, a heteroidentificação, ainda que validada pelo STF, revela-se limitada quando aplicada a casos de fenótipo ambíguo – a denominada "zona cinzenta". Essa limitação é agravada pela inexistência de regulamentação nacional clara que oriente as bancas de aferição em situações de dúvida razoável.

As portarias editadas pelo MEC, desde a implementação da política de cotas em 2012, não oferecem parâmetros para lidar com tais situações. Essa lacuna normativa tem levado cada instituição de ensino a adotar procedimentos próprios, frequentemente divergentes entre si, como demonstram os dados levantados por Santos (2021). O resultado é a insegurança jurídica e a judicialização das decisões administrativas, com impactos negativos tanto para os candidatos quanto para as próprias instituições.

Neste contexto, é imperativa a edição de norma nacional unificada pelo MEC que estabeleça expressamente a prevalência da autodeclaração em situações de dúvida fenotípica razoável, privilegiando a presunção de boa-fé do candidato. Essa regulamentação deve, sempre que possível, ser corroborada por elementos materiais que demonstrem a coerência da autodeclaração do indivíduo, como já sugerido em votos de ministros do STF na ADC 41/DF.

Ao prestigiar a autodeclaração e a boa-fé, essa medida não apenas concretizará o direito fundamental à autodeterminação, decorrente da dignidade da pessoa humana, mas também promoverá segurança jurídica aos procedimentos das bancas de heteroidentificação em todo o território nacional, produzindo redução da judicialização.

Por fim, é necessário reafirmar que as cotas raciais foram criadas para fortalecer a identidade racial dos grupos historicamente marginalizados, e não para se tornarem barreiras de acesso. A falta de parâmetros claros, especialmente no que se refere aos candidatos pardos, pode esvaziar o potencial emancipatório dessas políticas. A supressão da lacuna normativa apontada, nos moldes sugeridos, representa um passo decisivo para que a política pública continue a ser um instrumento de transformação social, promovendo não apenas a redistribuição

de oportunidades, mas também o reconhecimento e a valorização da diversidade étnico-racial brasileira.

6. REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Decreto n.º 12.536, de 27 de junho de 2025.** Regulamenta a Lei n.º 15.142, de 3 de junho de 2025, para dispor sobre reserva de vagas às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas em concursos públicos e processos seletivos simplificados. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ed. extra, 27 jun. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12536.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.** Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025.** Reserva às pessoas pretas, pardas, indígenas e quilombolas 30% das vagas em concursos públicos federais; revoga parcialmente a Lei nº 12.990/2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jun. 2025. Seção 1, p. 1

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais nos termos da Lei nº 12.711/2012 e do Decreto nº 7.824/2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 out. 2012. Seção 1, p. 22.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 9, de 5 de maio de 2017.** Dispõe sobre o ingresso de pessoas com deficiência nas instituições federais de ensino superior e de educação profissional e tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Seção 1, p. 17.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 2.027, de 16 de novembro de 2023.** Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012, e nº 21, de 5 de novembro de 2012, para adequação à Lei nº 14.723, de 2023, no âmbito do Sistema de Seleção Unificada – SISU. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 nov. 2023. Seção 1, p. 32.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 1.127, de 21 de novembro de 2024.** Altera a Portaria Normativa MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012, para inclusão de estudantes do ensino médio em escolas rurais e comunitárias do campo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 2024. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Instrução Normativa MinC nº 23, de 5 de fevereiro de 2025.** Estabelece procedimentos relativos à apresentação, à recepção, à seleção, à análise, à aprovação, ao acompanhamento, ao monitoramento, à prestação de contas e à avaliação de resultados dos programas, dos projetos e das ações culturais do mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Brasília, DF: Ministério

da Cultura, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/acao-a-informacao/legislacao-e-normativas/instrucao-normativa-minc-no-23-de-5-de-fevereiro-de-2025>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas. **Portaria Normativa n.º 4, de 6 de abril de 2018**. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei n.º 12.990, de 9 de junho de 2014. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n.º 68, p. 34, 10 abr. 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88409>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, Distrito Federal**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 25 e 26 abr. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 20 out. 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADPF%20186&b=ACOR&p=true>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41, Distrito Federal**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 8 jun. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 8 jun. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADC%2041&b=ACOR&p=true>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível n. 5022399-76.2023.4.04.9999/SC**, Relator: Des. Federal Jorge Antonio Maurique, 4ª Turma, julgado em 20 jun. 2023. JusBrasil, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/3593941651/inteiro-teor-3593941656>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Cível n. 0816835-32.2022.4.05.8100**, Relatora: Des. Federal Cibele Benevides, 2ª Turma, julgado em 26 set. 2023. JusBrasil, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-5/2321068621>. Acesso em: 28 jul. 2025.

CABRAL, Flávio Garcia; MARINO, Tiago Fuchs. **A inconstitucionalidade da eliminação em concurso público de candidatos não reconhecidos como negros no procedimento de heteroidentificação de cotas raciais**. Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 1–36, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/643/550>. Acesso em: 29 jul. 2025.

COSTA, Eliane Silvia; SCHUCMAN, Lia Vainer. **Identidades, identificações e classificações raciais no Brasil: o pardo e as ações afirmativas**. Estudos e Pesquisas em Psicologia, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 466–484, maio/ago. 2022. DOI: 10.12957/epp.2022.68631. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revispsi/article/view/68631/42642>. Acesso em: 29 jul. 2025.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas**. Tradução de Julio Assis Simões. Cadernos de Campo, São Paulo, n. 38, p. 141-161, 2011. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/download/50109/54229/0>. Acesso em: 11 jul. 2025.

DANTAS, Adriana S. R.; ISIDORO, Guilherme Augusto Vasconcellos. **Comissão de heteroidentificação e classificação racial de estudantes pardos**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 54, e10689, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980531410689>. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/10689/4948>. Acesso em: 30 jul. 2025.

GUIMARÃES, A. S. A. (1999). **Racismo e anti-racismo no Brasil**. FUSP, Ed. 34.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Manual de Entrevista - ANDA**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <https://anda.ibge.gov.br/sobre/treinamento/manuais.html>. Acesso em: 26 jul. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000: Resultados da Amostra – Características gerais da população: resultados da amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Tabela 2.1.1, p. XX. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/Primeiros_Resultados_Amostra/Tabelas_pdf/grandes_regioes/tabela_2_1_1.pdf. Acesso em: 11 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 11 jul. 2025.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; SOUZA, Rolf Ribeiro de; ALMEIDA, Rosiane Rodrigues de. “**Eu escrevo o quê, professor(a)?**”: notas sobre os sentidos da classificação racial (auto e hetero) em políticas de ações afirmativas. Revista de Antropologia, São Paulo, v. 63, n. 3, e178854, 2020. DOI: 10.11606/2179-0892.ra.2020.178854. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ra/a/VH45dGSKgMMtt8nWKKkxc5c/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2025.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**, 14. ed. São Paulo: RT, 2018).

Organização das Nações Unidas. **Declaração e Plano de Ação de Durban – 2001**. Brasília: ONU Brasil, 2001. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/150033-declara%C3%A7%C3%A3o-e-plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-de-durban-2001>. Acesso em: 29 jul. 2025.

SANTOS, Sales Augusto dos. **Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras**. Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN), v. 13, n. 36, p. 365–415, 2021. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/site/article/view/1255>. Acesso em: 29 jul. 2025.

SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 792 p. ISBN 9788535925661.

SOUZA, Márcia Regina de; BRESSANIN, Joelma Aparecida. **Quem é pardo no Brasil? Uma análise dos sentidos de pardo nos modos de definir cor ou raça**. Revista de Estudos Acadêmicos de Letras, Cuiabá, v. 12, n. 2 (Edição Especial Enalilh), p. 75-88, 25 out. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/reactl/article/view/4112>. Acesso em: 25 jul. 2025.

SOUZA, M. G. **Ações afirmativas e igualdade racial: análise da política de cotas no Brasil.** Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 51, n. 2, p. 177-198, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58150/1/2020_art_mgsouza.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025.