

# Heteroidentificação e cotas raciais:

dúvidas, metodologias e procedimentos

ORGANIZADORES:

Gleudson Renato Martins Dias

e Paulo Roberto Faber Tavares Junior



ORGANIZADORES:  
Gleudson Renato Martins Dias  
e Paulo Roberto Faber Tavares Junior

# **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**

1º edição

Canoas, RS.  
**IFRS campus Canoas**  
2018

## **PRETOS E PARDOS NAS AÇÕES AFIRMATIVAS: DESAFIOS E RESPOSTAS DA AUTODECLARAÇÃO E DA HETEROIDENTIFICAÇÃO**

---

*Roger Raupp Rios<sup>73</sup>*

O objetivo deste artigo é contribuir para a implementação das ações afirmativas no Brasil, em particular quanto à compreensão das técnicas de identificação racial utilizadas para a definição dos beneficiários dessas políticas públicas. Neste esforço, argumenta-se que (a) a autodeclaração é ponto de partida legítimo para a definição identitária quanto ao pertencimento aos grupos destinatários das ações afirmativas; (b) que a tarefa heteroidentificatória da comissão não implica derrogação da autodeclaração, mas atividade complementar e necessária, dissipando dúvidas e via de regra confirmatória da autodeclaração, visando à consecução dos objetivos das ações afirmativas; (c) que, no exercício de sua tarefa heteroidentificatória, a comissão deve corrigir eventual autoatribuição identitária equivocada, à luz dos fins da política pública, iniciativa que não se confunde com lugar para a confirmação de percepções subjetivas ou satisfação de sentimentos pessoais, cuja legitimidade não se discute nem menospreza, mas que não vinculam, nem podem dirigir, a política pública; (d) na atividade de identificação étnico-racial, o que importa, tanto para a autodeclaração, quanto para a heteroidentificação, é a raça social, uma vez que a discriminação e a desigualdade de oportunidades atuam de modo relacional, no contexto das relações sociais e intersubjetivamente; (e) que a previsão de consideração exclusiva dos aspectos fenotípicos, presente na política

---

<sup>73</sup> Doutor em Direito (UFRGS) - Desembargador Federal do TRF4 – Porto Alegre – RS

pública, deve ser compreendida contextualmente, uma vez que a compreensão da raça social, da identidade racial e do racismo subjacentes às ações afirmativas é sociológica, política, cultural e histórica, e não em investigações biológicas; (f) que a autodeclaração requer interpretação cuidadosa, livre de preconceitos ou desconfianças prévias de dolo maldoso ou simulação quando legitimamente questionada a identidade autoatribuída, dada a complexidade do fenômeno identitário, onde um mesmo indivíduo pode experimentar uma multiplicidade de identidades nos diversos ambientes em que vive e transita, num mesmo momento ou ao longo de sua trajetória de vida; (g) que a comissão pode deliberar por identidade étnico-racial diversa daquela inicialmente autodeclarada, com a consequente exclusão do certame do candidato autodeclarante, sem que esteja presente má-fé, em virtude de conclusão por identidade étnico-racial social diversa daquela autodeclarada; (h) que a imputação de declaração falsa na autoatribuição identitária, decorrente do compromisso institucional com a higidez da política pública, deve ser reservada somente para a hipótese em que efetivamente o candidato tenha agido conscientemente de má-fé, em situações onde não paire dúvida; (i) que as decisões da comissão, sempre que concluírem por atribuição identitária diversa daquela autodeclarada, requerem decisão fundamentada, tomada por unanimidade ou por maioria de votos (conforme dispor o respectivo regimento), sempre possibilitando a presença, a ampla defesa e o contraditório pelo candidato.

## 1. Introdução

Não bastasse a polêmica em torno da constitucionalidade de ações afirmativas baseadas na identidade étnico-racial, já equacionada pelo Supremo

Tribunal Federal (Brasil, 2014), remanescem várias questões na implementação dessas políticas, em especial quanto à identificação dos seus destinatários. De fato, antes mesmo do desenho da política pública (englobando, por exemplo, a oportunidade de adoção das ações afirmativas, os percentuais de vagas reservadas e a ordenação de candidatos aprovados simultaneamente em listas classificatórias distintas), a primeira pergunta a ser enfrentada é a definição dos beneficiários de tais medidas positivas. Essa resposta, que depende da compreensão do fenômeno identitário, revela-se assaz desafiadora, sobretudo em uma nação onde, ao mesmo tempo que a mestiçagem é fenômeno marcante, a injustiça racial é tão pronunciada.

Não surpreende que os repertórios de jurisprudência compilem às centenas litígios em que candidatos que se apresentaram como beneficiários das ações afirmativas foram rejeitados com base em sua identidade étnico-racial declarada. Nesses julgados, a controvérsia ultrapassa muito a legalidade dos ritos e procedimentos administrativos para a aferição da respectiva autodeclaração: o que está em questão é a identificação étnico-racial em si mesma.

A presente reflexão debruça-se sobre este primeiro e mais fundamental desafio: a identificação dos beneficiários de ações afirmativas fundadas no critério étnico-racial. Diante da experiência das ações afirmativas nas universidades públicas federais e dos efervescentes debates contemporâneos havidos na jurisprudência, nos movimentos sociais e na sociedade em geral, objetiva-se, sem qualquer pretensão de encontrar respostas exaustivas ou acabadas, apresentar algumas diretrizes que podem auxiliar nesse esforço coletivo e institucional de aperfeiçoamento de tão necessárias políticas públicas. Para tanto, inicia-se propondo uma colocação da questão identitária no contexto mais amplo da política pública

(primeira parte), seguido da exposição dos elementos e conceitos fundamentais para o tratamento jurídico das ações afirmativas (segunda parte), para ao final tecer considerações sobre o papel dos comitês de aferição de autodeclaração étnico-racial e sobre a extensão da revisão judicial nesses casos (terceira parte).

## **2. Ações afirmativas: equacionando políticas públicas e identidades étnico-raciais**

A relação entre a implementação de ações afirmativas com base em critérios étnico-raciais e a identificação de seus beneficiários pode ser proposta, pelo menos, de dois modos. O primeiro caminho inicia-se pela definição das identidades étnico-raciais em si mesmas que, uma vez estabelecidas, possibilitam a aplicação das medidas positivas intentadas; dito de outro modo e resumidamente, primeiro definem-se as identidades e depois vai-se para a execução da política pública. O segundo itinerário inverte, por assim dizer, esse percurso: parte-se da compreensão da política pública para, na sua concretização e em seu interior, identificar quem são, para a finalidade da política pública, seus beneficiários.

Tendo em mente a execução das medidas, trata-se de duas equações cuja ordem dos termos altera de modo significativo e dramático os desafios para sua concretização.

Iniciemos, portanto, pela explicitação dos objetivos das ações afirmativas, relacionando-os com o debate identitário. Como ora se propõe, esse roteiro parece revelar-se promissor, ainda que não seja panaceia, nem “receita de bolo” para toda a rica e complexa realidade social incrustada pelos fenômenos identitários étnico-raciais.

## 2.1. Ações afirmativas: objetivos

Ações afirmativas são medidas que, conscientes da situação de discriminação vivida por certos indivíduos e grupos, visam a combater tal injustiça, por meio da adoção de medidas concretas e benéficas (Rios, 2008: 156); como deflui desse conceito, no desenho das respectivas políticas públicas, a identificação de seus destinatários é elemento crucial, sem o que compromete-se a legitimidade e a efetividade das medidas positivas.

No campo do direito da antidiscriminação, a indicação dos indivíduos e dos grupos destinatários das medidas afirmativas dá-se a partir dos critérios proibidos de discriminação. Para os fins e o objeto desta reflexão, destaca-se o critério da identidade étnico-racial, encarnado na rica complexidade das relações sociais brasileiras, tópico que reclama visitar as principais proposições sobre os fenômenos identitários, possibilitando assim relacioná-los com as políticas públicas afirmativas.

## 2.2. O fenômeno identitário

Considerando o objetivo desta reflexão, adota-se, dentre as várias abordagens possíveis do fenômeno identitário, a dicotomia entre duas concepções de identidade: o essencialismo e o construcionismo. (Jardim, s/d: 134).

Em linhas muito amplas e apertadas, pode-se dizer que, na perspectiva essencialista, às diversas identidades correspondem certos traços distintivos, essenciais à identificação do indivíduo e do grupo, distinguíveis de modo imutável ao longo do tempo, em suma, a presença de algo presente na “natureza da coisa”. Umbilicalmente conectado ao projeto iluminista e da modernidade política, o essencialismo identitário, de base biológica ou histórica, tende a reificar,

cristalizar e naturalizar as relações sociais e as posições que indivíduos e grupos nelas ocupam. Já a perspectiva construcionista percebe as identidades como resultantes da atribuição de significado a certos atributos que são tomados como diferenças relevantes, engendradas de acordo com os processos históricos concretos, onde certas características (biológicas ou históricas) estruturarão uma relação constitutiva do binômio identidade/diferença<sup>74</sup>. Nesse diapasão, à afirmação da diversidade, no quadro do essencialismo identitário, corresponde a ênfase na diferença, no painel do construcionismo identitário.

Na esfera das relações étnico-raciais, com a primazia das ciências sociais para a compreensão dos conceitos de raça e de racismo, sem referência necessária a um “realismo ontológico” calcado em “biologias vulgares” (Guimarães, 1999: 28), importa avançar a consideração das ações afirmativas sob a ótica da perspectiva construcionista quanto ao fenômeno identitário étnico-racial.

### 2.3. Ações afirmativas, raça e racismo: uma questão sociológica

Superado o essencialismo biológico e assentada a dinâmica relacional, profundamente desigual, entre as identidades raciais branca e negra no Brasil, evidencia-se não só a propriedade, como a premente necessidade, da consideração das identidades étnico-raciais no desenho e na implementação das políticas públicas. No caso das ações

---

<sup>74</sup> Na esteira do construcionismo, sem descuidar das diferenças metodológicas e filosóficas, pode ser relacionada a perspectiva pós-moderna, dentro da qual a teoria da performatividade é emblemática, como desenvolvida pela filósofa J. Butler (1997).

afirmativas conhecidas como “cotas raciais” nas universidades públicas, pode-se então progredir por meio da afirmação de que são destinatários das medidas positivas todos os *indivíduos racializados pretos e pardos* na sociedade brasileira.

“Racialismo”, conforme Guimarães, é conceito sociológico que independe de realismos ontológicos, designando uma ideologia ou teoria taxonômica em que o conceito de raça faz sentido. Ele descreve o fenômeno cultural que se utiliza de diferentes regras para traçar filiação e pertença grupal, conforme o contexto histórico, demográfico e social, “... um sistema de marcas físicas (percebidas como indelévels e hereditárias), ao qual se associa uma ‘essência’, que consiste em valores morais, intelectuais e culturais.” Nesse sistema, apesar da necessidade da ideia de ‘sangue’ como transmissor dessa ‘essência’, “...as regras de transmissão podem variar, amplamente, segundo os diferentes racialismos.” (Guimarães, 1999: 28).

Nessa altura, pode-se prosseguir conjugando as duas premissas até aqui assentadas. A primeira, quanto ao objetivo da política pública, que é combater os efeitos do racismo, compreendido como todo preconceito e discriminação que pressupõem ou se referem à ideia de raça (Guimarães, 1999: 34); a segunda, que esse enfrentamento do racismo opera mediante medidas concretas conscientes que tomam por base a identidade racial para a distribuição de benefícios determinados, identidade racial essa resultante de um processo de racialização de indivíduos e grupos sociologicamente identificados como pretos e pardos. Da junção dessas ideias parece correto postular que sempre que os executores da política pública depararem-se com indivíduos racializados como pretos e pardos estaremos diante de destinatários das ações afirmativas.

Pode-se objetar que essa conclusão não passa de um truísmo: dizer que os destinatários são *indivíduos racializados*

pretos e pardos é somente repetir, sem nada acrescentar, o que desde o início da colocação do problema já se sabe. Sem esquecer do acréscimo da ideia de racialização, nem querer abusar da leitura bondosa que me permito solicitar, retomo a segunda equação indicada nos primeiros parágrafos, caminho reflexivo mais promissor. Assim, uma vez mais explicitando o desafio da identificação racial, agora enfatizo um elemento central, cujo desenvolvimento servirá de bússola para a segunda parte deste esforço: a racialização sobreleva o caráter contextual do processo de identificação étnico-racial, cujo influxo informará o tratamento jurídico da identificação étnico-racial nas ações afirmativas.

### **3. Aportes fundamentais para o tratamento jurídico da identificação étnico-racial**

A percepção dos processos sociais de formação identitária é decisiva para a reflexão sobre o desenho e os critérios adotados na concretização das ações afirmativas. Dentre esses processos, a compreensão sociológica da raça e das identidades étnico-raciais depende da consideração da racialização de indivíduos pretos e pardos, de observância fundamental sejam quais forem o método pela política pública e o desenho institucional adotado. Sob essa ótica é que as técnicas da autodeclaração e da heteroidentificação devem ser realizadas, bem como a tomada de decisões sobre a enumeração de critérios (como o fenotípico), a adoção de medidas de aferição de autodeclaração, presença e composição de comitês, e até mesmo regras procedimentais e de distribuição de competências entre autoridades administrativas.

Todos esses são elementos a reclamar um adequado tratamento jurídico, informados a partir da compreensão

sociológica da raça, da identidade étnico-racial e do processo de racialização. Nesse contexto é que ganharão mais consistência respostas diante de preocupações com falsidade de autodeclaração e, mais importante ainda, a praticabilidade das políticas no cenário da mestiçagem.

### 3.1. Técnicas de identificação étnico-racial: heteroidentificação e autodeclaração

Diante da necessidade de identificar os destinatários de ações afirmativas, prevalecem duas técnicas: a autodeclaração e a heteroidentificação<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Tomo aqui emprestada a pesquisa de Carolina Pannizi (2017), que resultou em dissertação de Mestrado acadêmico defendida, sob minha orientação, intitulada 'Identidade racial e teoria jurídica da raça eletiva no contexto brasileiro'.

A heteroidentificação é o método de identificação que utiliza a avaliação de um terceiro para a identificação étnico-racial de um indivíduo. Ela pode se valer de diversos critérios, tais como elementos biológicos, como o fenótipo e a cor da pele; ancestralidade, ou até mesmo servir-se do construcionismo identitário. Os partidários dessa técnica argumentam com (1) maior objetividade em relação à classificação racial e (2) maior efetividade às políticas públicas destinadas às minorias raciais, tendo em vista a adequada alocação desses benefícios, evitando casos de fraude (BALLENTINE, 1983, p. 686); os opositores dessa técnica advertem para o perigo de (1) reforçar os estereótipos estigmatizantes de certas categorias raciais e de (2) criar a necessidade de enquadramento dos indivíduos analisados em padrões estabelecidos por terceiros, bem como (3) tratar-se de um modo de imposição das identidades raciais e (4) de circunstâncias em que a identificação seja vulnerável a influências externas (RODRIGUEZ, 2008, p. 1409).

Por sua vez, a autodeclaração étnico-racial é o método de identificação racial que tem como pressuposto a ideia de que a identidade racial relaciona-se à subjetividade, cabendo somente ao indivíduo atribuir-se identidade. Em favor da autodeclaração, argumenta-se que esse método (1) dá espaço para o reconhecimento do caráter social das identidades étnico-raciais; (2) respeita coerentemente direitos como a dignidade, a liberdade e a privacidade dos indivíduos (RICH, 2013) e (3) possibilita agência pelo próprio indivíduo diante de sua história e contexto social. Contrariamente, defende-se que tal método (1) não é adequado ao contexto de mestiçagem brasileiro (FRY, 2005, p. 238); (2) pode deixar de alocar adequadamente os benefícios das ações afirmativas, favorecendo indevidamente quem não pertence ao grupo discriminado e (3) desconsidera a percepção de terceiros quanto à identidade étnico-racial.

### 3.2. Autodeclaração e heteroidentificação no direito brasileiro: prevalência e harmonia<sup>76</sup>

Do ponto de vista normativo, o ordenamento jurídico brasileiro privilegia a autodeclaração como critério de reconhecimento de pertença a determinado grupo, seja no âmbito da raça, seja nas discussões sobre etnia, conforme a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, tudo dentro de uma perspectiva não assimilacionista. A Convenção 169 garante a proteção destes povos, o respeito a sua cultura, às formas de vida, às tradições e costumes próprios, prevendo seu direito a continuarem existindo e determinar suas formas de desenvolvimento. (OIT, 2003). Esta perspectiva tem consequências na determinação de quem são os grupos protegidos pela Convenção. Este diploma internacional conjuga um critério objetivo (art. 1º)<sup>77</sup>, ao mesmo tempo que reconhece a autodeclaração como critério fundamental de pertencimento aos grupos por ela protegidos. (OIT, 2003). Ou seja, a “*persona se identifica a sí*

---

<sup>76</sup> Nesta seção e na seguinte, valho-me de considerações desenvolvidas, em coautoria com Alice Hertzog Resadori, em artigo intitulado “Identidades de gênero e o debate étnico-racial brasileiro: autodeclaração como técnica de proteção antidiscriminatória” (2018).

<sup>77</sup> Artigo 1º : 1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. 2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção. 3. A utilização do termo “povos” na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

*misma como perteneciente a este grupo o pueblo; o bien el grupo se considera a sí mismo como indígena o tribal de conformidad con las disposiciones del Convenio*<sup>78</sup> (OIT, 2003, p. 8). Esta é uma inovação no direito internacional, sendo o primeiro instrumento internacional que reconhece o direito à autodeclaração (OIT, 2003).

A autodeclaração também é prevista no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 2010), com o objetivo de “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica”. (BRASIL, 2010). O parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010), ao trazer a definição de quem é a população negra, adota a autodeclaração como método de identificação do pertencimento étnico-racial:

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

[...]

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga;

Ainda, a autodeclaração foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, que analisa a constitucionalidade da reserva de vagas para negros na Universidade de Brasília (UNB). Apesar de o objeto desta ADPF não versar especificamente sobre a autodeclaração, o seu uso foi

---

<sup>78</sup> A pessoa se identifica a si mesma como pertencente a este grupo ou povo; ou o grupo se considera a si mesmo como indígena ou tribal em conformidade com as disposições deste Convênio. (OIT, 2003, p. 8, tradução nossa).

discutido, tendo o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, se manifestado pela possibilidade da autodeclaração nos sistemas de seleção para o ingresso do ensino superior, combinada ou não com sistemas de heteroidentificação.

Este quadro normativo é muito importante. Ele confere à autodeclaração um lugar especial, sem todavia descartar a possibilidade de identificação objetiva. Pode-se dizer que, sistematicamente, ao menos três conclusões se colocam: (1) a autodeclaração é preferida pelo ordenamento jurídico, não só pela sua previsão destacada no instrumento internacional e na legislação interna, como também pela concordância prática com outros direitos fundamentais, como a liberdade, da privacidade e a dignidade humana; (2) a autodeclaração, como a heteroidentificação, tem a mesma finalidade: materializar mecanismos de proteção antidiscriminatória, atuando conjuntamente, e não competindo, em face da maior proteção jurídica possível à igualdade e à dignidade; (3) dada a prevalência da autodeclaração, a combinação de técnicas de heteroidentificação é admitida, sempre visando à correta aplicação e concretização das políticas afirmativas.

### 3.3. Identidade étnico-racial: multiplicidade e “eletividade”

A proteção antidiscriminatória de grupos minoritários<sup>79</sup> (sejam eles raciais, étnicos, sexuais) envolve um dilema constitucional: de um lado, os mecanismos de proteção dependem da institucionalização da definição de quem são estes grupos ou pessoas por eles protegidos; de outro, a determinação clara de pertença a grupos minoritários é um

---

<sup>79</sup> Grupos minoritários são aqueles que estão em posição inferior em determinada sociedade, ficando subordinados pelo grupo dominante em termos de status social, educação, emprego, saúde ou poder político. (PAP, 2014-2015).

desafio, especialmente porque se parte da premissa equivocada de que para definir quem faz parte de um grupo minoritário deve-se levar em conta certas características fixas e imutáveis a ele associadas. Contudo, as características de um grupo que merecem especial proteção e reconhecimento variam de acordo com a história e com a sociedade em questão, estando, portanto, em constante transformação.

Ainda, a inclusão de um grupo na proteção às minorias depende de como as suas demandas são vistas e compatibilizadas com a cultura majoritária. Desta forma, a escolha de quais grupos ou características merecem proteção é uma questão política, mais do que uma análise objetiva de certos critérios (PAP, 2014-2015). Salienta-se, ademais, que a atribuição da identidade racial para determinado grupo traz consigo um perigo, pois pode servir a propósitos políticos diversos. Ou seja, pode ser utilizada tanto na luta por direitos, como para subordinar grupos.

Pap (2014-2015) analisa este dilema constitucional, partindo da tradicional tríade “minorias étnicas, raciais e nacionais”, para demonstrar que os conceitos de raça, etnia e minorias nacionais são difíceis de serem definidos e muitas vezes se confundem. Ademais, o conceito de minoria é, em verdade, fluido e ambíguo, não havendo um critério fixo e universal para estabelecer quem deve ou não ser reconhecido como pertencente a um grupo minoritário. Nos casos de demandas étnico-raciais antidiscriminatórias, por exemplo, as percepções externas são usadas como base de classificação do grupo. Já os pleitos por tratamento diferenciado ou por certos privilégios são analisados com base em critérios legais objetivos, somados à identificação subjetiva do grupo.

A percepção tradicional de raça, que a relaciona com critérios objetivos e determináveis de modo preciso, é incompatível com a compreensão de que a raça é um construto

social e político e que pode ser exercida e avaliada de diversas formas.

Neste sentido, como alternativa ao modelo tradicional, Rich (2013-2014) trabalha com a perspectiva da “raça eletiva”, que reconhece a possibilidade de mudança na definição e na compreensão da raça, abrindo espaço para compatibilizar a proteção antidiscriminatória com a definição da identidade racial pelos próprios indivíduos. Assim, na abordagem tradicional da discriminação por motivo de raça esta ocorre a partir do status incontestado entre dois grupos raciais bem definidos. Já a perspectiva da raça eletiva, pode solucionar casos que envolvem indivíduos que ocupam as margens das categorias raciais, cujas demandas se relacionam com o controle dos desdobramentos das definições de raça e dos termos em que seus corpos recebem sentidos raciais. Segundo seus termos, há quatro diferentes formas de reconhecimento racial: a raça documental, constante em documentos e formulários administrativos; a raça social, atribuída pela sociedade de forma heterônoma; a raça privada, que corresponde à visão da pessoa sobre a sua própria identidade e a raça pública, que é a identidade racial que a pessoa está preparada para ser reconhecida pelos outros. Todas estas formas de reconhecimento racial coexistem, especialmente levando-se em conta a realidade complexa de sujeitos multirraciais, fenotipicamente ambíguos ou que estão no limiar entre raças, e podem ser invocadas conforme o contexto específico (RICH, 2013-2014).

A performatividade é um conceito chave para compreensão da raça eletiva, pois o ato de autodeclaração contribui para a construção da identidade racial de uma pessoa. Este ato pode ter efeitos sociais diversos, dependendo de como a pessoa o utilizará. Muitas vezes um sujeito declara sua raça levando em conta como é percebido pelos outros,

como acha que se espera que se identifique ou mesmo de forma a se adequar a maioria, evitando o estigma e a discriminação. Desta forma, uma mesma pessoa pode declarar diferentes raças, conforme o modo usado para a sua identificação, sem que estas inconsistências comprometam a aplicação da legislação antidiscriminatória, nem sejam relacionadas a fraudes raciais. (RICH, 2013-2014). Apesar do reconhecimento de que os sujeitos podem declarar sua raça ora de um jeito, ora de outro, o enfoque da raça eletiva não impede que o Estado utilize uma forma de reconhecimento racial diversa daquela declarada pelo sujeito para fins de acesso a políticas afirmativas, para proteção deste sujeito contra a discriminação ou mesmo para alimentar registros de dados para consumo interno (RICH, 2013-2014). Esta movimentação fluida dos sujeitos entre as diversas identidades raciais se relaciona com a ideia de performatividade (BUTLER, 2003), na medida em que estas identidades vão sendo colocadas ao longo da vida das pessoas de forma voluntária e involuntária, a fim de identificá-las com um ou outro grupo. Ou seja, as diversas raças não são dadas e estanques, são produto das próprias forças de poder que criam e classificam os sujeitos.

Diante desta complexidade inerente à raça, percebe-se a insuficiência de modelos e compreensões que trabalham com conceitos rígidos e fixos. Assim, há a necessidade, do ponto de vista institucional, de que as normas e as decisões judiciais se adequem para dar conta destas identidades inconstantes, reconhecendo-as e protegendo-as da discriminação. (RICH, 2013-2014).

Os aportes aqui arrolados (1 - os objetivos das ações afirmativas; 2 - a compreensão sociológica da raça, do racismo e do racismo nas formações identitárias; 3 - as técnicas de identificação e sua relação; 4 - a multiplicidade (“eletividade”)

das identidades a depender dos contextos em que experimentadas) subsidiam a construção e os caminhos necessários para a implementação das ações afirmativas no Brasil.

#### 4. Autodeclaração étnico-racial: comissões de aferição e revisão judicial

A regulação jurídica, no que tange ao reconhecimento de beneficiários das ações afirmativas, combina técnicas de autodeclaração e de heteroidentificação. No regime vigente, por “população negra” entende-se o “conjunto de pessoas *que se autodeclararam* pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam *autodefinição análoga*” (Estatuto da Igualdade Racial, art. 1, p. único, III), ao lado da *adoção da autodeclaração* nas ações afirmativas para o acesso às universidades (Lei n. 12.711, de 2002, art. 3) e para os concursos públicos (Lei n. 12.990, de 2014, art. 2); ao mesmo tempo, prevê-se *comissão de heteroidentificação complementar à autodeclaração*, com função deliberativa (Orientação Normativa n. 4, de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

A preocupação com a possibilidade de declaração falsa é explícita, penalizada com eliminação do concurso (ou anulação de admissão no serviço público, conforme o caso), em procedimento sujeito ao contraditório e à ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. Com relação à heteroidentificação complementar da autodeclaração, a comissão só pode avaliar “exclusivamente o critério fenotípico”, de forma presencial ou, excepcionalmente e por decisão motivada, telepresencial, mediante utilização de recursos de tecnologia de comunicação”, e por “membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente,

naturalidade”, nos termos da citada orientação normativa (respectivamente, art. 8, p. 1; art. 9; art. 6, p. 4).

Esses elementos fazem mais que dispor sobre o regime jurídico da identificação étnico-racial brasileiro, centrado na autodeclaração, sujeita a verificação heterônoma (heteroidentificação), por comissão plural e diversa em termos de gênero, cor e naturalidade; eles informam as diretrizes para o desenho administrativo e a praticabilidade das políticas públicas positivas. É da confluência dos aportes expostos nas seções anteriores com esse referencial normativo que devem ser respondidas as perguntas sobre as deliberações identitárias étnico-raciais das respectivas comissões e a repressão a eventual declaração falsa.

#### 4.1. Comissões de verificação e deliberação sobre a identidade étnico-racial

A instituição e o funcionamento das comissões de verificação de autodeclaração, previstas na regulamentação do art. 2 da Lei n. 12.990/2014 (que institui a reserva de vagas para candidatos negros nos concursos), alcança não só a administração pública federal, como também os demais poderes além do Executivo, como exemplifica a Resolução n. 203, de 2015, do Conselho Nacional de Justiça. Cabe à comissão confirmar a autodeclaração de identidade preta ou parda (O.N. n. 4, de 2018, art. 3), de acordo com métodos de verificação previstos e detalhados no edital do respectivo concurso público (O.N. n. 4, de 2018, art. 4). Acerca dos métodos de verificação de veracidade da autodeclaração, a regulamentação avançou, ao dispor que “serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação”, desconsiderando explicitamente “quaisquer registros ou documentos pretéritos

eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais” (art. 9, p. 1 e 2).

No que respeita à identificação étnico-racial, e em especial à concorrência da autodeclaração pelo candidato e à atuação posterior da comissão, pode-se constatar o encontro de dois pontos de vista: um subjetivo, decorrente da participação do candidato; outro objetivo, respeitante à atribuição da comissão.

Essa divisão de papéis, relevantes e necessários para a concretização dos objetivos das ações afirmativas e dos direitos fundamentais dos indivíduos participantes, atende às necessidades de higidez da política pública, voltada para o enfrentamento e superação da discriminação, mediante o uso correto dos recursos públicos direcionado aos legítimos destinatários dos benefícios disponíveis (nesse sentido, a O.N. n. 4, art. 1, p. único, V e VI). De fato, a compreensão equivocada das ações afirmativas, por parte de uns, e até mesmo a eventual intenção de beneficiar-se indevidamente por parte de outros, devem ser evitadas e reprimidas, seja pela proibição e repressão de comportamentos de má-fé, seja antes de mais nada pelos objetivos de combate à discriminação e de promoção da igualdade de oportunidades.

Num esforço sistematizador, tendo presentes os aportes das seções 2.2. (Autodeclaração e heteroidentificação no direito brasileiro: prevalência e harmonia) e 2.3. (Identidade étnico-racial: multiplicidade e “eletividade”), pode-se assinalar que:

- a) a autodeclaração é ponto de partida legítimo para a definição identitária quanto ao pertencimento aos grupos destinatários das ações afirmativas;

b) a tarefa heteroidentificatória da comissão não implica derrogação da autodeclaração, mas atividade complementar e necessária, dissipando dúvidas e via de regra confirmatória da autodeclaração, visando à consecução dos objetivos das ações afirmativas;

c) no exercício de sua tarefa heteroidentificatória, a comissão deve corrigir eventual autoatribuição identitária equivocada, à luz dos fins da política pública, iniciativa que não se confunde com lugar para a confirmação de percepções subjetivas ou satisfação de sentimentos pessoais, cuja legitimidade não se discute nem menospreza, mas que não vinculam, nem podem dirigir, a política pública;

d) na atividade de identificação étnico-racial, o que importa, tanto para a autodeclaração, quanto para a heteroidentificação, é a raça social, uma vez que a discriminação e a desigualdade de oportunidades atuam de modo relacional, no contexto das relações sociais e intersubjetivamente;

e) a previsão de consideração exclusiva dos aspectos fenotípicos, presente na política pública, deve ser compreendida contextualmente, uma vez que a compreensão da raça social, da identidade racial e do racismo subjacentes às ações afirmativas é sociológica, política, cultural e histórica, e não em investigações biológicas;

f) a autodeclaração requer interpretação cuidadosa, livre de preconceitos ou desconfianças prévias de dolo maldoso ou simulação quando legitimamente questionada a identidade autoatribuída, dada a complexidade do fenômeno identitário, onde um mesmo indivíduo pode experimentar uma multiplicidade de identidades nos diversos ambientes em que vive e transita, num mesmo momento ou ao longo de sua trajetória de vida;

g) a comissão pode deliberar por identidade étnico-racial diversa daquela inicialmente autodeclarada, com a conseqüente exclusão do certame do candidato autodeclarante, sem que esteja presente má-fé, em

virtude de conclusão por identidade étnico-racial social diversa daquela autodeclarada;

h) a imputação de declaração falsa na autoatribuição identitária, decorrente do compromisso institucional com a higidez da política pública, deve ser reservada somente para a hipótese em que efetivamente o candidato tenha agido conscientemente de má-fé, em situações onde não paire dúvida;

i) as decisões da comissão, sempre que concluírem por atribuição identitária diversa daquela autodeclarada, requerem decisão fundamentada, sempre possibilitando a presença, a ampla defesa e o contraditório pelo candidato;

Proposta essa síntese como contribuição para o debate sobre a praticabilidade da identificação étnico-racial nas ações afirmativas, resta avançar acerca da tarefa heteroidentificatória embasada, nos termos da regulamentação, “exclusivamente no critério fenotípico”. Esse tópico merece especial destaque, dada a intensidade do debate público e do desafio das comissões nele presente, apontado por uns inclusive como um aparente nó górdio da política pública.

#### 4.2. Pardos e identidade étnico-racial no Brasil: mestiçagem, raça social e fenótipo

Ao cumprir sua tarefa institucional, as comissões de verificação de autodeclaração são chamadas a pronunciarem-se diante de impugnações à identidade racial autoatribuída de candidatos às ações afirmativas. Tirante as hipóteses em que indivíduos ostentam fenótipo indiscutivelmente branco, e aquelas outras em que não paira qualquer controvérsia sobre a negritude daqueles que se apresentam como pretos, o desafio se apresenta em face da identidade étnico-racial de indivíduos

pardos, cuja negritude autodeclarada é controvertida ou ao menos posta em dúvida.

As premissas para essa reflexão, acima explicitadas, podem ser assim resumidas: (a) os objetivos das políticas públicas positivas são enfrentar a discriminação e incrementar a igualdade de oportunidades, considerada a realidade social vivida pela população negra (pretos e pardos); (b) para esses fins, a identidade étnico-racial que importa vincula-se à raça social, pois é nessa esfera que o estar no mundo implica a indivíduos e grupos o preconceito e a discriminação, o que corresponde plenamente aos objetivos das ações afirmativas; (c) os aspectos fenotípicos são decisivos para o trabalho da comissão, pelo efeito que tem para a racialização subordinante de indivíduos pretos e pardos e pelo papel que desempenham na constituição do racismo.

Feito o encadeamento de tais premissas, o próximo passo é tentar desenlear o, para alguns invencível, nó górdio: como pode a Comissão concluir por identidades étnico-raciais pardas, quando contestadas, num Brasil mestiço e miscigenado? A mestiçagem brasileira implicaria, em muitos casos, uma ambiguidade insuperável, tornando a tarefa ingrata e arbitrária de aferir a “veracidade” da autodeclaração.

Antes de avançar nesse destrinchar nessa fiação intrincada, um esclarecimento. Quando a regulamentação da política pública fala de “aferir”, “verificar” a “veracidade”, não se trata de uma pretensa “verdade sobre a raça”, no sentido de um realismo ontológico, apelando para dados biológicos, essências irredutíveis, fixas e cristalizadas, ou porta-vozes indiscutíveis e “donos da verdade”. Como visto, o que importa para as ações afirmativas é a “raça social”, resultante histórico, social e cultural, dos processos de racialização onde atribuídas identidades, socialmente engendradas, a indivíduos e grupos. Nada a ver, portanto, com oficializar “a verdade sobre a raça”

(Hofbauer, 2003: 95), mas sim com a tarefa de investigar os sentidos que, ao longo da história e no presente, quando concretizada a política, são socialmente atribuídos mediante a construção social da identidade racial, como visto acima. Verificar a veracidade, portanto, encerra dupla tarefa: desvendar a que identidade racial (documental, privada, pública, social) referiu-se o autodeclarante, além de aferir se a vivência declarada atende, de modo concreto, à centralidade que os objetivos da política pública dão à raça social.

Desembaraçado esse primeiro fio, o desemaranhar agora se detem nos “aspectos fenotípicos”, notadamente referidos na regulamentação como *critério exclusivo* para a consideração da comissão. Assim como na “verificação da veracidade”, é preciso cautela: a indicação do fenótipo como elemento fundamental não deve ser mal-entendida, para o que mais uma vez chamo o já citado A. S. A. Guimarães. Reconhecer ao fenótipo papel decisivo decorre da constatação de que, no racismo e na atribuição de identidades étnico-raciais, organiza-se uma taxinomia de indivíduos e de grupos humanos a partir da ideia de raça, fenômeno cultural que se utiliza de diferentes regras para traçar filiação e pertença grupal, conforme o contexto histórico, demográfico e social, “... um sistema de marcas físicas (percebidas como indelévels e hereditárias), ao qual se associa uma ‘essência’, que consiste em valores morais, intelectuais e culturais”, associação esta que se valeu, ao longo da história, de vários marcadores, desde a cor, até outras características antropofísicas e psíquicas)<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Oracy Nogueira, em seu clássico *Tanto Preto, Quanto Branco: estudos de relações raciais* (1985), explica e ilustra a contextualidade desse fenômeno cultural no Brasil: “Como observou certa vez Sérgio Milliet, enquanto nos Estados Unidos há uma linha de cor a separar os brancos dos não-brancos, no Brasil há uma zona intermediária, fluida, vaga, que flutua, até certo ponto, ao sabor do observador ou das circunstâncias. Enquanto nos Estados Unidos exclui-se da categoria ‘branco’ todo indivíduo que se saiba ter ascendência não-branca, por mais remota e imperceptível que seja, no Brasil

A invocação do fenótipo, aqui, responde precisamente ao reconhecimento de uma dinâmica social, e não de uma tipologia de grupos humanos por caracteres biológicos em si mesmos, tais como pigmentação abdominal, cor e tipo de cabelo, formato nasal e labial; até porque, mesmo nesses, não há como fugir de avaliações subjetivas e de critérios arbitrários (Santos, 1996).

Desenleado o emprego do fenótipo no processo de atribuição de identidade étnico-racial, passa-se a desfiar outros fios que alegadamente impediriam qualquer conclusão razoável e não-arbitrária por parte das comissões: a ambiguidade insuperável decorrente da mestiçagem, ao menos em face de uma zona cinzenta tão extensa, de um gradiente tão esticado, onde a indeterminação cromática e fenotípica não se deixa encaixar na pureza da dicotomia branco/preto. Pelo fato de o Brasil não ter institucionalizado um sistema classificatório racial rígido e inequívoco, tal qual ocorreu em outros cantos do mundo (o caso do Estados Unidos, pela regra da “gota de sangue” é o perfeito contraste<sup>81</sup>), pelo fato de a miscigenação

---

mesmo indivíduos com leves porém insofismáveis traços negróides são incorporados ao grupo branco, principalmente quando portadores de atributos que implicam *status* médio ou elevado (riqueza, diploma de curso superior e outros). No Brasil, mesmo de um grupo de irmãos, filhos de um casal misto, cuja cor varie do claro ao escuro, uns se incorporarão sem problema ao grupo branco, outros terão uma situação ambígua e outros, finalmente, terão sempre contra si o percalço da cor. Numa das localidades onde fiz pesquisa conheci uma família assim. O irmão mais velho era bem escuro, enquanto o caçula era claro e loiro. Bem-dotado para artes plásticas, o primeiro era professor de desenho em estabelecimento público de ensino médio e, sendo bem humorado, explicava sua cor, em contraste com a dos irmãos, dizendo que ‘a primeira fornada queimou’. Vi, nos Estados Unidos, negros identificarem como de seu grupo estadistas, poetas e outros personagens brasileiros que, entre nós, usualmente não são vistos como tal – Nilo Peçanha, Floriano Peixoto, Castro Alves – aplicando-lhes o conceito de ‘negro’ a que estavam habituados.” (p. 6).

<sup>81</sup> Sobre rigidez ou maleabilidade das fronteiras raciais nos Estados Unidos, a partir da consideração do critério da “gota de sangue”, Appiah (1996: 76) pondera o papel conjunto de outros fatores nesse processo identificatório.

aqui ter campeado como em nenhum outro lugar, resultando na “festejada” mestiçagem (ao menos a partir da metade do século XX, na pena de clássicos como Gilberto Freyre), por tudo isso e muito mais, teríamos desembocado numa “democracia racial” praticamente livre de racismo, e, daí decorrente, numa sociedade onde a raça não importaria, mas sim a classe, ao lado de outras formações identitárias (tais como sexo, região, idade, orientação sexual, etc.) para a promoção da igualdade de oportunidades.

Não me deterei aqui nas alegações sobre a inexistência de racismo, ou sobre o mito da “democracia racial” . Não porque não seja muito necessário e importante disputar o senso comum que não quer ver a presença e os efeitos mortais do racismo entre nós, o que para muitos é um obstáculo paralisante e desresponsabilizador que concorre para a manutenção da injustiça racial, nem porque a Constituição e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já tenham superado este estágio. Por uma razão metodológica e diante dos limites deste artigo, tem-se por indiscutível o racismo e a falácia do mito de democracia racial; interessa agora examinar a alegada impossibilidade de aferir a negritude como identidade étnico-racial quando declarada por indivíduos pardos, em especial por aqueles que, situados em posição intermediária no espectro de cor no Brasil, são posicionados (ou se posicionam) mais perto da branquitude.

Retome-se o enredo para desfazer-se o nó górdio. Do estabelecer (a) os objetivos das ações afirmativas, (b) a compreensão de identidade étnico-racial e de racismo e (c) a raça social como identidade fundamental para a concretização da política pública, decorre a necessidade de aferir se à autoatribuição identitária proposta pelo candidato corresponde a identificação do lugar social que caracteriza a negritude. Para os fins da política pública, indivíduos negros

são pretos e pardos, cuja posicionar da identidade étnico-racial, independente do subjetivismo próprio de cada ser humano, situa o indivíduo numa “cidadania de segunda classe”, subordinada em virtude de uma hierarquia racial a que corresponde, por sua vez, uma sistema classificatório étnico-racial.

Nesse desenleio, o fato de coexistirem diversos sistemas classificatórios de identidades étnico-raciais no Brasil contemporâneo (o oficial, o múltiplo e o bipolar; ver Moutinho, 2004: 192) em nada prejudica a tarefa da comissão. Ao contrário, enriquece e possibilita, de forma mais concreta, a avaliação, sempre contextual, de como a racialização dos indivíduos e grupos produz a negritude como raça social, inclusive para aqueles que se autodeclaram pardos. Desse modo, pode-se acompanhar a dinâmica social e política que articula ‘cor’, ‘raça’, ‘gênero’ e ‘sexualidade’ como aspectos de fundamental importância para o acesso a bens, status, serviços e prestígio social, o que nos auxilia “...a compreender alguns dos sentidos e significados relativos a ‘raça’, ‘cor’ e ‘racismo’, gênero e sexismo - e suas complexas dimensões e mais maléficas atuações.” (Moutinho, 2004a: 193).

Para os fins desta investigação, o que interessa para a política pública e perspassa todos os sistemas de classificação, é a persistência da negritude como condição identitária subordinada, razão legítima da adoção das ações afirmativas. De fato, um olhar mais atento à realidade e ao estado atual do debate nas ciências sociais demonstra que tais alegações de impraticabilidade e de impossibilidade de verificação de identidade étnico-racial, para os fins das ações afirmativas, não se sustentam. Basicamente, em virtude da (a) possibilidade de verificação de processos subordinantes e hierárquicos de formação de identidade étnico-racial parda, conforme o contexto em que situado o indivíduo e (b) a

permanência de hierarquias raciais nos arranjos sociais da mestiçagem, em vez da superação do racismo. Início pela segunda, mais ampla e pano de fundo onde a primeira toma contornos mais nítidos.

Com efeito, admitir a mestiçagem inter-racial como dado da realidade brasileira, ilustrada pelas famosas 135 categorias de autoatribuições cromáticas e fenotípicas pelo IBGE, não significa, nem daí decorre logicamente, a superação de hierarquias raciais, muito menos a inexistência de racismo. Na linha de pesquisadores como Jacques d'Adesky (2001), Antônio Sérgio Alfredo Guimarães (1999) e Luiz Felipe de Alencastro (1985), trata-se de “uma forma de organização e de exclusão baseada na suposta existência de raças superiores e inferiores, de raças valorizadas e de raças depreciadas” (D'Adesky, 2001:36); trata-se, portanto, de “uma realidade concreta [...] que permite [...] reunir mulatos, morenos, sararás, jambos numa categoria única – negro – [que] é, exatamente, a relação de oposição entre dominadores e dominados, que impõe um modelo estético inadequado para o conjunto da população, bem como o critério de hierarquização que subvaloriza mulatos, morenos, sararás e jambos à categoria branco. Pode-se igualmente dizer que o que reúne louros, ruivos, castanhos, etc., na categoria única branco é essa mesma relação de dominação que, associada ao critério de hierarquização, valoriza os louros, ruivos, etc., em relação aos mulatos, sararás, etc.” (p. 35).

Colaboram para superar quaisquer dúvidas acerca da natureza hierarquizante inerente à ideia de mestiçagem as advertências quanto à forma como a mistura racial é representada, a perversa dimensão “arqueológica” da mestiçagem e o aprisionamento estereotipado da negritude que caracteriza esse discurso. Conforme alerta Moutinho (2004b: 110), “a “mistura racial nunca é representada

exatamente como fusão; opera, seja positivamente (no branqueamento) ou negativamente (quando pensada como enegrecimento), algum tipo de hierarquia”; Machado (2002: 400), ao analisar evento preparatório para as comemorações dos 500 anos do Brasil, desvenda a perversidade no discurso da miscigenação, “[como se ela]... tivesse, num passado remoto, resolvido e criado um povo brasileiro que, embora misturado, quer ter uma cara branca, europeia (a velha e conhecida ideia de branqueamento). Joga-se para um passado remoto o conflito e deixa-se implícito que a história o resolveu. Embora algumas poucas palavras tenham lembrado a situação atual de populações negras e indígenas, todas as situações de conflito foram sufocadas no encontro, com a mágica da expressão ‘águas passadas não movem moinhos””; Sueli Carneiro (2011: 70), por sua vez, diante da vivência de negros de pele clara, denuncia que “uma das características do racismo é a maneira pela qual ele aprisiona o outro em imagens fixas e estereotipadas, enquanto reserva para os racialmente hegemônicos o privilégio de serem representados em sua diversidade. [Branços]... são individualidades, são múltiplos, complexos, e assim devem ser representados. Isso é demarcado também no nível fenotípico, em que se valoriza a diversidade da branquitude: morenos de cabelos castanhos ou pretos, loiros, ruivos, são diferentes matizes da branquitude que estão perfeitamente incluídos no interior da racialidade branca, mesmo quando apresentam alto grau de morenice, como ocorre com alguns descendentes de espanhóis, italianos ou portugueses, os quais, nem por isso, deixam de ser considerados ou de se sentir brancos. A branquitude é, portanto, diversa e policromática. A negritude, no entanto, padece de toda sorte de indagações.”

Tudo isso ponderado e bem entendido, conclui-se que, especialmente em cenários de mestiçagem, é salutar a atuação

de comissões de aferição de autodeclaração. Isso porque são necessários a aquisição e o acúmulo de expertise, conhecimentos e de experiência, diante da riqueza e da complexidade do mundo globalizado e da sociedade brasileira em particular. Sem esse conjunto de saberes e de práticas, a tarefa de empregar, de modo simultâneo e complementar, as técnicas de autodeclaração e de heteroidentificação, visando à constatação da identidade étnico-racial social, para o cumprimento das finalidades das ações afirmativas, fica dificultada de modo extremo.

A concretização das ações afirmativas requer, de modo inescapável, a capacidade de compreensão da raça, do racismo, dos processos de racialização, das nuances e dinâmicas dos processos de subjetivação e constituição, no mundo social, das identidades étnico-raciais, de modo contextualizado, ou, como disse Oracy Nogueira ao introduzir seu estudo clássico sobre as relações raciais, “...a percepção da cor e outros traços negróides é ‘gestáltica’, dependendo, em grande parte, a tomada de consciência dos mesmos pelo observador, do contexto de elementos não-raciais (sociais, culturais, psicológicos, econômicos) a que estejam associados – maneiras, educação sistemática, formação profissional, estilo e padrão de vida – tudo isso obviamente ligado à posição de classe, ao poder econômico e à socialização daí decorrente.” (1985:6). Desse modo, atendem-se às exigências de não cair na tentação de uma taxinomia artificial, enrijecedora da dinâmica cultural, da fluidez e da transformação típicas das formações identitárias ao longo da história, bem como de possibilitar a praticabilidade das ações afirmativas, mantendo a higidez da política pública, empregando-se da forma mais efetiva e justa os recursos públicos destinados ao enfrentamento do racismo e à promoção da igualdade de oportunidades.

Muito importante salientar que, ao cabo de sua tarefa, a decisão pela confirmação ou não de autoatribuição de identidade racial social preta ou parda, firma-se, repita-se uma vez mais, no horizonte e para os fins da implementação da política pública; vale dizer, trata-se de uma definição operacional (ABBAGNANO, 1970: 220), que expressa a compreensão das identidades étnico-raciais, particularmente pardas, no contexto das ações afirmativas dada a mestiçagem na sociedade brasileira contemporânea. Não se trata, de modo algum, de pretender legitimar ou instituir, no seio do Estado ou de ações afirmativas em iniciativas privadas, comissões encarregadas de dizer “a verdade sobre a raça”, ou desautorizar sentimentos e percepções subjetivas, ou afirmações identitárias positivas, vivenciadas em outros ambientes, espaços e dinâmicas.

#### 4.3. Revisão judicial da decisão administrativa sobre a identificação dos destinatários

Rumo ao final deste artigo, anoto algumas observações sobre ao cabimento e aos limites de revisão judicial das decisões das comissões, no que respeita à atribuição de identidade étnico-racial, a partir dos conteúdos e conceitos acima consignados. Essas notas se concentram no mérito das deliberações das comissões, uma vez que, tratando-se de atos administrativos inseridos num procedimento administrativo complexo, aspectos relativos a requisitos formais, andamento e regularidade procedimental, e atendimento de garantias processuais, como as expressamente aludidas ampla defesa e contraditório, sempre estarão sujeitas a revisão judicial.

Em primeiro lugar, assentada a natureza definitiva operacional da identidade étnico-racial inerente à implementação das ações afirmativas, parece-me que não

estão em questão direitos fundamentais como a intimidade, a vida privada e a imagem, ou direitos de personalidade como o direito à identidade e ao respeito. Isso porque a tarefa da comissão limita-se a identificar, à luz dos fins e do horizonte da política pública, quem é destinatário das ações afirmativas como beneficiário, jamais proceder a classificações identitárias étnico-raciais ou atribuição delas para outros fins, para outras políticas ou para outras esferas. Como dito, a conclusão, sempre fundamentada, objetiva e cuidadosa, tomada em regular procedimento administrativo, quanto à atribuição de identidade étnico-racial *para os fins e no horizonte da política pública* não traduz manifestação ou classificação estatal heterônoma quanto à “verdadeira” identidade étnico-racial dos indivíduos. Não é objetivo, não está no âmbito da política pública, não há repercussões jurídicas perante terceiros, muito menos desautoriza a liberdade, a privacidade e a autoimagem do candidato, eventual deliberação da comissão em dissonância com a autopercepção identitária do indivíduo.

Daí que, não incorrendo em arbitrariedade (por qualquer vício material ou processual, tais como contradição, tratamento anti-isonômico em relação a outros candidatos, procedimento desrespeitoso ao indivíduo e à sua autopercepção, falta de fundamentação, inobservância de regramento procedimental e ou de garantias processuais), a princípio autoridades judiciais, no exercício da jurisdição, não podem adentrar no mérito das deliberações relativas à qualidade de beneficiários das políticas públicas.

Acaso se entender que é possível revisão judicial do mérito da deliberação da comissão, relativa à identificação identitária necessária para a qualificação de determinado indivíduo como destinatário da política pública, será de rigor observar a finalidade restrita e circunscrita da atribuição identitária para os fins e nos limites da implementação da

política pública. Também será impositiva a observância do regime jurídico vigente, onde as técnicas de autodeclaração e de heteroidentificação coexistem e se complementam visando ao mesmo fim antidiscriminatório por meio de ações afirmativas; nisso se incluem o acatamento do desenho administrativo institucional onde não só a compreensão de raça, racismo e identidade étnico-racial radicam-se nas ciências sociais, como também a atenção à raça social dentre os diversos tipos de identidade racial experimentadas pelos indivíduos em sociedade (aporte este que será fundamental também para juízo acerca de imputação de declaração falsa ou má compreensão quanto à multiplicidade de identidades experimentadas pelos indivíduos, por exemplo).

Nesse diapasão, admitida por hipótese a revisão judicial do mérito da deliberação administrativa, o procedimento judicial há que se cercar de todas as cautelas inerentes à atividade jurisdicional, em especial a prudência na produção probatória, à distribuição dos ônus argumentativos (visto que a comissão tem caráter deliberativo na política pública) e à necessária fundamentação de mérito que não pode ser furta a considerar os aportes das ciências sociais para a compreensão da rica, complexa e contextual realidade fática subjacente ao litígio, tudo, evidentemente, informado pelos comandos constitucionais antidiscriminatórios e indicativos na adoção e implementação de ações afirmativas (Rios, 2008, cap. 4).

No eventual cabimento de exame judicial de mérito, portanto, há que se empregar extremada cautela e ponderação. Devem-se evitar juízos apressados ou simplistas, dada a falta de formação nas questões étnico-raciais e as dificuldades culturais disseminadas no senso comum em face das políticas públicas positivas, no que não se distinguem, em geral, os operadores do direito. Para exemplificar uma situação

processual onde cautela e cuidado são muito necessários, imagine-se o manejo de mandado de segurança, onde só cabe prova documental e limitada ao início do processamento, em que se pleiteie, forte em documento fotográfico indicativo de fenótipo (sujeito, em sua produção e observação, a um sem número de variações de luz, sombra, cor, perspectiva, nitidez, etc.), o reconhecimento de alguém havido pela comissão deliberante não contemplado dentre os beneficiários das ações afirmativas.

## **5. Considerações finais**

A construção de uma sociedade democrática, pautada nos direitos humanos e fundamentais, traz desafios específicos e concretos; mais ainda quando se propõe a implementação de políticas públicas concretizadoras de ações afirmativas, atentas a critérios étnico-raciais, em contextos marcados historicamente por formas persistentes, disseminadas e sofisticadas de racismo. Nesse cenário, não se pode deixar de reconhecer o valor da proposição de ações afirmativas, políticas estatais que buscam abrir caminhos e conquistar espaços em domínios antes reservados aos privilegiados, cujas regalias alimentaram formações identitárias raciais marcadas pelas vantagens da branquitude e subordinação violenta e histórica de pretos e pardos.

Na efetivação das ações afirmativas, o regramento institucional e a prática dos agentes públicos e da sociedade civil são constantemente postos à prova. A necessidade de conhecimento, prática e responsabilidade pessoais e institucionais, à altura da riqueza e da complexidade de nossas relações étnico-raciais, impele esforços de compreensão da realidade, para o que o debate das ciências sociais e a dedicação de muitos podem colaborar de modo decisivo. Os

aportes acerca da compreensão social da raça, do racismo, dos processos de racialização e de construção das identidades étnico-raciais, passo a passo com a elucidação da autodeclaração e da heteroidentificação como técnicas de identificação coexistentes e complementares, fornecem instrumentos para definições operacionais aptas a informar os objetivos da política pública e contextualizar a raça social como conceito-chave nas ações afirmativas.

Assim compreendida, a tarefa das comissões de verificação de autodeclaração mostra-se salutar e necessária, dada a expertise requerida na concretização da política pública, num ambiente onde a mestiçagem, em vez de superar de modo igualitário e respeitoso as diferenças e a diversidade étnico-racial, institui novas e mais aprimoradas hierarquias sociais. Aos agentes públicos e aos operadores do direito cabe desemanhar esses nós, tecendo encontros e cruzamentos despregados de opressão e comprometidos com o horizonte da justiça e da paz étnico-raciais. Essa tarefa e esse desafio, muito ao contrário do anátema aqui e ali decantado contra as ações afirmativas, alegadamente por instituírem “tribunais raciais”, consubstancia o dever de enfrentar o racismo como ele se apresenta na realidade, sob pena a instituições estatais desvirtuarem-se, tornando-se reprodutores conscientes ou involuntários de preconceito e discriminação contra tudo e todos que não se amoldam aos desígnios do privilégio da branquitude.

## 6. Referências bibliográficas

ABBAGNANO, N. 1970. Dicionário de filosofia. São Paulo, Ed. Mestre Jou.

ALENCASTRO, L. F. 1985. ‘Geopolítica da mestiçagem’, *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP.

- BALLENTINE, C. 1983. 'Who is a Negro--Revisited: Determining Individual Racial Status for Purposes of Affirmative Action'. *U.Fla. L. Rev.*, v. 35, p. 683.
- APPIAH, K. A. 1996. 'Race, Culture, Identity: Misunderstood Connections'. *Color conscious: the political morality of race*. Princeton: PYP.
- BRASIL. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186 – DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 26 de abril de 2012. Diário da Justiça Eletrônico. 20 out. 2014.
- BUTLER, J. 1997. *Excitable speech: A politics of the performative*. New York: Psychology Press.
- BUTLER, J. 2003. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARNEIRO, S. 2011. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro.
- D'ADESKY, Jacques. 2001. *Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e anti-racismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas.
- FRY, Peter. 2005. *A persistência da raça: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África Austral*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GUIMARÃES, A. S. F. 1999. *Racismo e Anti-Racismo no Brasil*, SP: Ed. 34
- HOFBAUER, A., 2006. *Uma história de branqueamento ou o negro em questão*, São Paulo: Ed. UNESP.
- JARDIM, I. R.. s.d. "Identidades e Narrativas". Disponível em [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4360/4360\\_6.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4360/4360_6.PDF), acesso em 18jul2018
- MACHADO, I. J. R. 2002. 'Mestiçagem arqueológica'. *Estud. afro-asiát.*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 385-408. em 19 jul. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-546X2002000200007>.
- MOUTINHO, L. 2004 *Razão, " cor" e desejo: uma análise comparativa sobre relacionamentos afetivo-sexuais" inter-raciais" no Brasil e na África do Sul*. Unesp, 2004.
- MOUTINHO, L. 2004A. "Raça", Sexualidade e Saúde: Discutindo Fronteiras e Perspectivas'. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 14(2):191-196.
- MOUTINHO, L. 2004b. 'Condenados pelo desejo? Razões de Estado na África do Sul'. *RBCS Vol. 19 n.º. 56* outubro.
- NOGUEIRA, O. 1985. *Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais*. São Paulo: T. A. Queiroz.
- ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho. 2003. *Convenio n. 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual*. OIT: Genebra.

PANIZZI, C. S. 2017. 'Identidade racial e teoria jurídica da raça eletiva no contexto brasileiro'. Dissertação de Mestrado apresentada como requisito como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação Stricto Sensu do Centro Universitário Ritter dos Reis – UniRitter. Porto Alegre.

PAP, Andrés L. 2014-2015. 'Is there a legal right to free choice of ethno-racial identity? Legal and political difficulties in defining minority communities and membership boundaries'. *Columbia Human Rights Law Review*, n. 153, p. 153-232.

RESADORI, A. H.; RIOS, R. R. 2018. 'Identidades de gênero e o debate étnico-racial no direito brasileiro: autodeclaração como técnica de proteção antidiscriminatória.' *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 10-25.

RICH, C. G. 2013. 'Affirmative Action in the Era of Elective Race: Racial Commodification and the Promise of the New Functionalism'. *Geo. LJ*, v. 102, p. 179.

RICH, C. G. 2013. 'Elective Race: Recognizing Race Discrimination in the Era of Racial Self-Identification'. *Geo. LJ*, v. 102, p. 1501.

RIOS, R. R. 2008. *Direito da Antidiscriminação*. Porto Alegre, Ed. Livraria do Advogado.

RODRIGUEZ, C. 2008. 'Against Individualized Consideration'. *Indiana Law Journal*, v. 83.

Santos R. V. 1996. 'Da morfologia às moléculas, de raça à população: trajetórias conceituais em antropologia física no século XX'. In: Maio M C; Santos R V (orgs). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/CCB