

**ATUAÇÃO DO NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DEFESA DA DIVERSIDADE  
E DA IGUALDADE RACIAL (NUDDIR) NO COMBATE ÀS FRAUDES DAS  
COTAS RACIAIS: A Institucionalização das Comissões de Heteroidentificação  
Racial nas Universidades Públicas do Estado de São Paulo**

Vinicius Conceição Silva Silva e Isadora Brandão da Silva

**1. Apresentação**

As Universidades Públicas do Estado de São Paulo foram as últimas a adotar cotas raciais no processo seletivo dos seus estudantes. A UNESP em 2014, ao passo que a USP e a UNICAMP em 2017, com ingresso no primeiro semestre de 2018.

Desde maio de 2018, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, através do Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial (doravante referido como NUDDIR) acompanhou, por meio de procedimentos administrativos a implementação da política de cotas raciais nas universidades públicas paulistas, com vistas a identificar eventuais falhas e a contribuir para saná-las. Os procedimentos foram instaurados mediante provocação de coletivos estudantis (Comitê Antifraude da USP, Quilombo Oxê (USP), Núcleo Ayé de Consciência Negra da Faculdade de Medicina da USP, Núcleo de Consciência Negra na USP), de movimentos sociais negros, e de docentes que denunciaram a ocorrência de fraudes na ocupação de vagas destinadas para pessoas negras.

Dentre as entidades, destaque-se que A EDUCAFRO representou formalmente o órgão para que atuasse no sentido de garantir que USP, UNICAMP e UNESP adotassem mecanismos preventivos de desvirtuamento das cotas raciais através da constituição de bancas de heteroidentificação racial.

Neste contexto, a prática aqui descrita recupera o histórico da atuação do NUDDIR para a Institucionalização das Comissões de Heteroidentificação Racial nas três Universidades

estaduais paulistas (USP, UNESP e Unicamp) e para o aperfeiçoamento da atuação das Comissões nas Universidades em que já tinham sido adotadas, o que se consolidou em 2022, sem a necessidade de judicialização da política pública.

## **2) Da justificativa: construção da fundamentação jurídica das comissões de heteroidentificação**

Como é cediço, as cotas raciais devem ter aplicabilidade restrita às vítimas diretas do racismo e da discriminação racial, como medida de justiça distributiva voltada para a neutralização das iniquidades raciais persistentes na sociedade brasileira. Por tais razões, a autodeclaração racial não é critério absoluto na definição da pertença racial de um indivíduo, sobretudo para fins de acesso a política pública instituidora de ação afirmativa em favor de grupos historicamente marginalizados.

Como é sabido no Brasil, predomina o preconceito racial de marca, de modo que a discriminação é praticada por meio de construções sociais que promovem a exclusão de determinadas pessoas, em razão de suas características fenotípicas – tais como cor da pele, traços faciais e textura dos cabelos –, associadas ao grupo étnico-racial a que pertencem. Assim, o racismo à brasileira afeta os indivíduos em virtude de sua aparência racial – que determina seu potencial de vulnerabilidade à discriminação racial –, e não de sua ascendência ou composição genética.

Se o fenótipo é o fator que, socialmente, determina o racismo – resultando na exclusão social da população negra – também este deve ser o critério para a definição dos destinatários das ações afirmativas de cunho racial.

Dessa forma, para determinar se um candidato faz jus a vaga reservada por meio do sistema de cotas raciais, é necessário que a sua autodeclaração racial seja complementada

pela heteroidentificação, consistente na verificação da sua fenotípiã por banca de especialistas.

Ressalte-se que a realização das comissões de heteroidentificação, naquele momento, era uma experiência já em curso no âmbito de diversas Universidades Públicas Federais dentre as quais: Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade Federal da Bahia. A Portaria Normativa SGP Nº 4 de 06/04/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, embora com aplicação aos concursos públicos federais, servia-nos de parâmetro normativo para a defesa da implementação das comissões de heteroidentificação também em âmbito estadual, haja vista que estabelece parâmetros para a composição das Comissões, regulamenta o seu procedimento e estabelece princípios que devem nortear a sua atuação, indicando, por exemplo, que a banca deve realizar entrevista pessoal com o/a candidato/a, garantindo-se o respeito à dignidade da pessoa humana e a observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Dentro deste panorama fático e jurídico, o NUDDIR foi convocado a atuar para estimular que as três Universidades Públicas de São Paulo adotassem as comissões de heteroidentificação racial já no processo seletivo de ingresso dos estudantes, uma vez que mais compatível com os princípios administrativos da impessoalidade e da eficiência, evitando-se o dispêndio de recursos públicos com pessoas não negras que seriam posteriormente desligadas das instituições, bem como para auxiliar, por meio de orientação jurídica, na capacitação de integrantes de bancas de heteroidentificação.

### **3) Estratégias de Atuação**

Atento a este cenário e após receber denúncias, devidamente instruídas com relatório nominal e fotográfico de potenciais fraudadores da política pública de cotas étnico-raciais, foi instaurado o Procedimento Administrativo NUDDIR nº 5535/1 de 2018 – Irregularidades em editais de vestibulares de universidades públicas– ausência de mecanismos de heteroidentificação.

Instrui o PA NUDDIR dossiês elaborados pelos coletivos estudantis que foram protocolados perante a Diretoria da Faculdade de Direito da USP e a Diretoria da Faculdade de Medicina da USP, respectivamente, nos dias 22/04/2019 e 03/06/2019, demonstrando que a Universidade de São Paulo estava ciente das fraudes à política pública de cotas raciais por ela adotada.

Vale destacar que os estudantes organizaram uma plataforma de coleta de denúncias de possíveis casos de fraude ao sistema de cotas raciais gerenciada pelo Comitê Antifraude da USP, que é uma iniciativa não institucional de estudantes, professores, servidores e coletivos, lançada em 22.08.2018 com a participação dos Defensores coordenadores do NUDDIR, a qual recebeu, apenas no período compreendido entre 23/11/2018 e 20/06/2019 o total de 413 (quatrocentas e treze) denúncias, demonstrando, ainda que de forma indiciária, que os episódios envolvendo alunos que faziam uso indevido das vagas reservadas a negros não se restringem aos Cursos de Direito e Medicina, encontrando-se pulverizados através de todos os cursos oferecidos pela Universidade de São Paulo.

Em virtude de tal procedimento administrativo e visando apurar as informações recebidas, este órgão realizou, no dia 13 de novembro de 2018, Audiência Pública em conjunto com Ouvidoria Geral da Defensoria Pública e com a Defensoria Pública da União, por meio da sua Defensoria Regional de Direitos Humanos, na qual foram apresentadas diversas denúncias de ocorrência de fraudes ao sistema de cotas raciais nos processos seletivos de

ingresso na Universidade de São Paulo, concluindo-se, ao final, ser insuficiente a adoção da autodeclaração do candidato como condição única para que este acesse a política afirmativa de cotas étnico-raciais, a qual demanda controle institucional da veracidade das informações prestadas a fim de se garantir que ela possa efetivamente alcançar seus beneficiários estabelecidos por lei.

Representantes da UNICAMP e UNESP<sup>1</sup> se fizeram presentes na Audiência Pública e prestaram esclarecimentos sobre os procedimentos que estavam em curso para a investigação das fraudes. A UNESP já tinha adotado banca de heteroidentificação quando compareceu à Audiência Pública, porém apenas para realizar controle *a posteriori* (repressivo), isto é, para aferição de casos de fraudes denunciados pela comunidade discente após o período de matrícula. A Audiência foi um momento importante de fortalecimento das ações de enfrentamento às fraudes já adotadas pela UNESP, em um contexto em que a atuação das bancas vinha sendo alvo de questionamentos da comunidade acadêmica e de impugnações judiciais. A UNICAMP, por sua vez, pôde angariar informações na Audiência Pública, a partir das quais firmou o compromisso de olhar de maneira atenta para o problema das fraudes, que até então não era reconhecido como um desafio institucional a ser enfrentado.

Tanto em um como em outro caso, a Audiência Pública contribuiu para estimular a assunção, pelo corpo gestor das Universidades, de compromisso com a implementação das Comissões de Heteroidentificação enquanto etapa do processo seletivo de ingresso na Universidade, permitindo uma análise das características fenotípicas capazes de alcançar todos os alunos aprovados para ocupar vagas reservadas pela política de cotas e, portanto, mais impessoal, isonômica e eficaz.

---

<sup>1</sup> Posteriormente a UNESP expulsou 27 estudantes não negros que estavam matriculados.

Ocorre que, na ocasião, nenhum representante da USP, muito embora ela tenha sido devidamente convidada a prestar esclarecimentos, compareceu ao evento ou justificou impossibilidade de comparecimento.

Por força do mesmo procedimento, o NUDDIR solicitou e participou de reunião com a Pró-reitora de Graduação e a Procuradoria Geral da USP, no dia 11 de março de 2019, na qual os numerosos casos de fraude ao sistema de cotas étnico-raciais denunciados pela comunidade discente e veiculados pela mídia foram reportados. Na ocasião foi recomendada a instituição, pela Universidade de São Paulo, de comissões de heteroidentificação racial.

Apesar dos elementos fático-jurídicos apresentados naquela reunião presencial pela Defensoria Pública do Estado e pela Defensoria Regional dos Direitos Humanos da Defensoria Pública da União, o ofício GR/78 emitido pela Reitoria da USP aos 02/04/2019 reiterou a adoção da suficiência da autodeclaração racial.

Ainda, constou do referido Ofício que “eventuais denúncias de fraude deverão ser acompanhadas de Boletim de Ocorrência formalizado na Delegacia de Polícia, ou de outros elementos mínimos de materialidade...”, sem, entretanto, mencionar qual (is) é (são) a (s) instância (s) componente (s) da estrutura Administrativa da Universidade de São Paulo incumbida (s) de recepcionar as denúncias de fraude ao sistema de cotas raciais; o procedimento de apuração a ser adotado na investigação e respectivo prazo de finalização; quem serão os servidores responsáveis por conduzir a apuração; as cautelas a serem adotadas em relação aos investigados, particularmente os recursos cabíveis e os mecanismos para assegurar a ampla defesa; tampouco as cautelas no tocante à preservação da identidade dos denunciantes, quando assim desejarem.

Como estratégia de convencimento das três universidades, o NUDDIR realizou diversas reuniões presenciais com coletivos estudantis negros e ministrou palestras nas três Universidades para qualificar o debate da comunidade acadêmica acerca do tema e assim contribuir para fortalecer a mobilização interno em prol da implementação das Comissões. Destacamos os seguintes eventos:

- Palestra na UNICAMP a convite do Núcleo de Consciência Negra em 28/08/2018;
- Palestra na USP Ribeirão Preto em 03/12/2018;
- Palestra no Departamento de Antropologia da Unicamp em 02/05/2019;
- Palestra com a Comissão de Heteroidentificação Racial da Unicamp em 18/06/2019;
- Palestra na Faculdade de Direito na USP em 19/11/2019;
- Debate sobre as Comissões de Heteroidentificação da UNICAMP em 12/02/2020;
- Palestra na UNESP de Franca em 20/02/2020;
- Participação em Seminário das Comissões de Heteroidentificação da UNESP em 13/06/2022

Nesse contexto, a UNICAMP e a UNESP avançavam no debate sobre as comissões de heteroidentificação, ao passo que a USP seguia negando a existência do problema e argumentando que a autodeclaração racial seria critério suficiente para determinar a ocupação de vagas reservadas pela política de cotas.

Diante das frustradas tentativas de construção conjunta de estratégias de prevenção e controle das fraudes, foi expedida Recomendação NUDDIR nº 1, de 23 de outubro de 2019/Recomendação DPU – nº 03, direcionada à Universidade de São Paulo, aos 23 dias de outubro de 2019, estabelecendo que a USP:

a) Preveja no edital etapa específica destinada à aferição da veracidade da autodeclaração étnico-racial prestada por candidatos inscritos no certame que pleiteiem as vagas reservadas a negros, a qual deverá ser conduzida por comissão de heteroidentificação, cujo papel será realizar, preferencialmente por meio de entrevista pessoal, a análise dos caracteres fenotípicos do candidato que tenha sido aprovado no concurso na condição de PPI (controle preventivo);

b) Estabeleça as instâncias internas incumbidas de realizar a apuração das denúncias de fraudes ao sistema de cotas étnico-raciais apresentadas em face de alunos/as já matriculados na instituição, garantindo-se transparência quanto ao procedimento administrativo que irá regular a investigação, abstendo-se de exigir o registro de Boletim de Ocorrência. (controle repressivo);

c) Promova o cancelamento da matrícula do(a) aluno(a) quando se constatar, após regular processo administrativo, que a informação por ele prestada no momento da sua inscrição no vestibular quanto à pertença étnico-racial não condiz com a maneira pela qual sua fenotípia é compreendida socialmente, nos termos da previsão dos editais supramencionados (controle repressivo);

d) Desenvolva mecanismos que garantam que as vagas que restarem desocupadas em virtude do desligamento de alunos (as) que tenham comprovadamente fraudado o sistema de cotas étnico-raciais sejam ocupadas por candidatos negros e indígenas.

Como retorno a recomendação enviada, a USP instaurou os procedimentos administrativos em 193 (cento e noventa e três) casos, em um universo de 300 (trezentas) denúncias recebidas. Os procedimentos tiveram tramitação já durante a pandemia da COVID-19 nos anos de 2020 e 2021, sendo que as bancas ocorreram de forma remota.

Os procedimentos administrativos resultaram em 06 (seis) expulsões na USP.



Em fevereiro de 2022, o novo Reitor da Universidade de São Paulo se comprometeu publicamente, em entrevista à Folha de São Paulo, a instituir as comissões de heteroidentificação já no vestibular 2023 que se realizará no final do ano de 2022. Ademais, se comprometeu com a criação da Pró-Reitoria de Inclusão e Pertencimento (PRIP), o que aconteceu em maio de 2022 com a aprovação do Conselho Universitário. Em reunião realizada em 30 de maio de 2022, a Coordenação do NUDDIR se reuniu com a Pró-reitora de Inclusão e Pertencimento, Professora Ana Lúcia Duarte Lanna, que se comprometeu formalmente a cumprir a Recomendação do NUDDIR, indicando a constituição das comissões como proposta de solução extrajudicial das fraudes às cotas raciais da USP nos seguintes termos no Ofício PRIP 13/2022:

*Conforme discutido e acordado em reunião realizada neste último 30 de maio, a Pró-Reitoria de Inclusão e Pertencimento, pretende constituir uma comissão de heteroidentificação para os ingressantes na Universidade de São Paulo em 2023. Para tanto estamos elaborando um documento a ser amplamente discutido de forma a estabelecer os parâmetros adequados de funcionamento da referida comissão. Assim solicito que nos encaminhem o relatório elaborado por essa defensoria que sistematiza as normativas adotadas por instituições públicas federais e estaduais paulistas de ensino superior relativas ao funcionamento dessas comissões. Estas informações são fundamentais para que elaborem os critérios a serem adotados pela Universidade de São Paulo.*

Em atenção a solicitação, o NUDDIR enviou as normativas de 65 Universidades Federais sobre o tema, o que motivou o convite para participar de Audiência Pública organizada pela USP em 12.07.2022, na qual houve manifestação oral em defesa da proposta elaborada pela PRIP, com ajustes pormenorizados em parecer técnico<sup>2</sup> protocolado em 18.07.2022. Destaque-se que a Defensoria Pública de São Paulo foi a única Instituição Pública convidada que compareceu à audiência.

---

<sup>2</sup> <https://www.defensoria.sp.def.br/noticias/-/noticia/4278311>

Assim, atualmente, as três Universidade Públicas do Estado de São Paulo estão comprometidas com a adoção dos mecanismos preventivos de combate às fraudes ao sistema de cotas raciais<sup>3</sup>.

#### - 4. Resultados Alcançados

A efetividade das cotas raciais é uma pauta histórica do movimento negro que defende de forma intransigente que os beneficiados da política pública seja, de fato, pessoas negras (pretos e pardos). A atuação do NUDDIR esteve pautada na convergência dessa demanda. Inegável a grande repercussão social da atuação que o NUDDIR realizou no Estado de São Paulo neste tema, colocando a pauta racial no centro das demandas capitaneadas estrategicamente pela Instituição.

Com quatros anos de efetivo trabalho, o NUDDIR obteve importantes vitórias com a constituição das comissões de heteroidentificação nas Universidades Estaduais de São Paulo.

As comissões de heteroidentificação foram regulamentadas na Unicamp pela Resolução GR-074/2020<sup>4</sup>. Ao passo que na UNESP as comissões preventivas foram regulamentadas pela Instrução Normativa 01/2022 da CCA/PPI<sup>5</sup>. Ao passo que, a USP<sup>6</sup> aprovou as comissões preventivas em decisão do Conselho Universitário e está em vias de regulamentar normativamente o seu modelo, sendo que o NUDDIR continua sendo um ator importante na orientação jurídica do formato da política.

---

<sup>4</sup> <https://www.pg.unicamp.br/norma/21795/1>

<sup>5</sup> <https://www2.unesp.br/Home/caadi/instrucao-normativa-01-2022---averiguacao-da-autodeclaracao---marco-2022.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/usp-aprova-criacao-de-banca-de-identificacao-racial-para-evitar-fraudes-em-cotas/>