

**HETEROIDENTIFICAÇÃO E JUSTIÇA RACIAL: DESAFIOS DO CRITÉRIO FENOTÍPICO NO CONTEXTO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS**

**HETEROIDENTIFICATION AND RACIAL JUSTICE: CHALLENGES OF THE PHENOTYPIC CRITERION IN THE CONTEXT OF AFFIRMATIVE ACTION**

**HETEROIDENTIFICACIÓN Y JUSTICIA RACIAL: DESAFÍOS DEL CRITERIO FENOTÍPICO EN EL CONTEXTO DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA**

 <https://doi.org/10.56238/arev8n1-105>

**Data de submissão:** 12/12/2025

**Data de publicação:** 12/01/2026

**Tiago Luiz Gonçalves**

Mestrando em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade  
Instituição: Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI)

E-mail: [tiago.goncalves@unifei.edu.br](mailto:tiago.goncalves@unifei.edu.br)  
Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-2341-3473>

**Rogério Rodrigues**

Doutorado em Educação  
Instituição: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

E-mail: [rogerio@unifei.edu.br](mailto:rogerio@unifei.edu.br)  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2657-7302>

**RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo analisar criticamente os desafios e os limites do critério fenotípico no âmbito das comissões de heteroidentificação racial, compreendidas como instrumentos institucionais fundamentais para a efetividade das políticas de ação afirmativa no Brasil. A análise parte da historicidade das desigualdades raciais, evidenciando como os processos de colonização e escravidão estruturaram hierarquias sociais baseadas na cor da pele, cujos efeitos persistem na educação, no mercado de trabalho e na distribuição de direitos. Nesse contexto, discute-se a autodeclaração racial como critério inicial das políticas de reserva de vagas e suas limitações diante da ocorrência de fraudes, o que impulsionou a institucionalização das comissões de heteroidentificação como mecanismo complementar de controle, legitimidade e justiça racial. Embora o fenótipo seja central por expressar a forma concreta pela qual o racismo opera na sociedade brasileira, sua aplicação apresenta desafios significativos, especialmente nos chamados casos fronteiriços e em contextos marcados por variações regionais e socioculturais. Busca-se, ainda, compreender o funcionamento e os critérios adotados por essas comissões, refletir sobre a identidade racial enquanto construção social historicamente situada e discutir alternativas metodológicas e formativas capazes de conferir maior consistência, segurança decisória e equidade à implementação das políticas de ação afirmativa. Conclui-se que o aprimoramento das comissões de heteroidentificação depende do letramento racial de seus membros, da formação continuada e da análise contextualizada das realidades locais, elementos indispensáveis para assegurar decisões legítimas e fortalecer a promoção da igualdade racial.

**Palavras-chave:** Racismo Estrutural. Ações Afirmativas. Heteroidentificação. Critério Fenotípico. Justiça Racial.

## ABSTRACT

This article aims to critically analyze the challenges and limitations of the phenotypic criterion within racial hetero-identification commissions, understood as fundamental institutional instruments for the effectiveness of affirmative action policies in Brazil. The analysis begins with the historicity of racial inequalities, highlighting how the processes of colonization and slavery structured social hierarchies based on skin color, whose effects persist in education, the labor market, and the distribution of rights. In this context, the article discusses racial self-declaration as an initial criterion for quota policies and its limitations in the face of fraud, which spurred the institutionalization of hetero-identification commissions as a complementary mechanism for control, legitimacy, and racial justice. Although phenotype is central because it expresses the concrete way in which racism operates in Brazilian society, its application presents significant challenges, especially in so-called borderline cases and in contexts marked by regional and sociocultural variations. This study also seeks to understand the functioning and criteria adopted by these commissions, to reflect on racial identity as a historically situated social construct, and to discuss methodological and formative alternatives capable of providing greater consistency, decisional security, and equity to the implementation of affirmative action policies. It concludes that improving hetero-identification commissions depends on the racial literacy of their members, ongoing training, and contextualized analysis of local realities—essential elements for ensuring legitimate decisions and strengthening the promotion of racial equality.

**Keywords:** Structural Racism. Affirmative Action. Hetero-Identification. Phenotypic Criteria. Racial Justice.

## RESUMEN

Este artículo busca analizar críticamente los desafíos y limitaciones del criterio fenotípico en las comisiones de heteroidentificación racial, entendidas como instrumentos institucionales fundamentales para la efectividad de las políticas de acción afirmativa en Brasil. El análisis parte de la historicidad de las desigualdades raciales, destacando cómo los procesos de colonización y esclavitud estructuraron jerarquías sociales basadas en el color de la piel, cuyos efectos persisten en la educación, el mercado laboral y la distribución de derechos. En este contexto, el artículo discute la autodeclaración racial como criterio inicial para las políticas de cuotas y sus limitaciones ante el fraude, lo que impulsó la institucionalización de las comisiones de heteroidentificación como mecanismo complementario de control, legitimidad y justicia racial. Si bien el fenotipo es central porque expresa la forma concreta en que opera el racismo en la sociedad brasileña, su aplicación presenta desafíos significativos, especialmente en los llamados casos límite y en contextos marcados por variaciones regionales y socioculturales. Este estudio también busca comprender el funcionamiento y los criterios adoptados por estas comisiones, reflexionar sobre la identidad racial como un constructo social históricamente situado y discutir alternativas metodológicas y formativas capaces de aportar mayor coherencia, seguridad en la toma de decisiones y equidad a la implementación de políticas de acción afirmativa. Concluye que la mejora de las comisiones de heteroidentificación depende de la alfabetización racial de sus miembros, la formación continua y el análisis contextualizado de las realidades locales, elementos esenciales para garantizar la legitimidad de las decisiones y fortalecer la promoción de la igualdad racial.

**Palabras clave:** Racismo Estructural. Acción Afirmativa. Heteroidentificación. Criterios Fenotípicos. Justicia Racial.

## 1 INTRODUÇÃO

A escravidão, instituída no Brasil por mais de três séculos, deixou marcas profundas na estrutura social do país. Mais do que um sistema econômico baseado na exploração do trabalho forçado, a escravidão consolidou hierarquias sociais fundadas na cor da pele, determinando posições de privilégio e de marginalização que se perpetuam até os dias atuais. A ausência de políticas reparatórias após a abolição reforçou a exclusão da população negra, que foi relegada a condições de vida precárias, com acesso restrito à educação, ao trabalho digno e à participação política. Esse legado histórico resultou em desigualdades persistentes, que configuraram o racismo estrutural como elemento constitutivo da sociedade brasileira. Como destaca Menezes:

No entanto, o pós-abolição não correspondeu às expectativas dos abolicionistas [...] A sociedade brasileira reverteu para as regras que haviam sido ameaçadas pela experiência abolicionista e milhões de brasileiros, descendentes dos escravos continuaram vivendo de forma semelhante àquela em que viviam sob a escravatura, dado à indigência a que foram lançados. A abolição da escravatura não criou as condições para que os antigos escravos pudessem alcançar a igualdade, a cidadania plena (Menezes, 2009, p. 100).

A partir da década de 1930, diferentes narrativas passaram a ser difundidas para mascarar ou minimizar essas desigualdades. A exaltação da mestiçagem como traço distintivo da identidade nacional, por exemplo, consolidou a ideia de uma convivência harmoniosa entre brancos, negros e indígenas, criando o mito da democracia racial. De acordo com Domingues (2005), o mito da democracia racial tem raízes no século XIX e foi alimentado por relatos de viajantes que visitaram o país, pela produção da elite intelectual e política, pela condução institucional do abolicionismo e pelo próprio processo de mestiçagem. Entretanto, a experiência concreta da população negra demonstrou o oposto: discriminação cotidiana, exclusão de direitos e dificuldades adicionais de mobilidade social quando comparados à população branca.

[...]Do ponto de vista do discurso legal, cidadãos negros passariam a desfrutar de uma igualdade de direitos e oportunidades em relação aos brancos em todas as áreas da vida pública: educação, emprego, moradia, terra, saúde, lazer, etc. No entanto, não podemos esquecer que, segundo o artigo 70, título IV, da Constituição de 1891, não tinham direitos políticos, ou seja, não podiam votar e ser votados, entre outros, os analfabetos, condição na qual se encontrava a maioria da população negra [...] (Domingues, 2005, p. 116, 117).

Esse cenário de desigualdade prolongada manifesta-se em diferentes dimensões da vida social, mas tem na educação um de seus reflexos mais emblemáticos, tendo em vista que a educação é considerada um fator importante no desenvolvimento individual e coletivo, conforme reforçam Sousa e Freiesleben (2018), ao salientarem que a educação fortalece o indivíduo, qualificando-o

cientificamente para atender às demandas regionais, além de impulsionar o progresso tecnológico e a produtividade, fatores que impulsionam o desenvolvimento.

Ao longo do século XX, as oportunidades educacionais destinadas a pretos e pardos permaneceram significativamente inferiores às oferecidas à população branca, o que contribuiu para a reprodução das desigualdades e para a manutenção do ciclo de exclusão social. Dados do IBGE evidenciam essa realidade: em 2000, apenas 2,1% da população preta e 2,4% da parda com 25 anos ou mais haviam concluído o ensino superior, enquanto entre os brancos o índice alcançava 9,9%. Para enfrentar esse quadro, foram instituídas políticas de ações afirmativas, culminando na Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), que estabeleceu a reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior para estudantes oriundos de escolas públicas, pretos, pardos e indígenas, que representou um marco na democratização do acesso às universidades públicas. A promulgação da Lei de Cotas ocorreu em um contexto marcado pelo reconhecimento do racismo no Brasil. Mais de uma década antes, durante a III Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, o Estado brasileiro assumiu oficialmente a existência da desigualdade racial no país e o compromisso de adotar medidas para enfrentá-la. Esse processo foi fortalecido pelo julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, ajuizada pelo partido Democratas (DEM) contra a política de cotas adotada pela Universidade de Brasília (UnB). Em 2012, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, pela constitucionalidade do sistema de cotas raciais, conferindo respaldo jurídico e político às ações afirmativas e pavimentando o caminho para a consolidação da Lei nº 12.711/2012 em todo o país. Tal entendimento fundamenta-se na concepção de igualdade material adotada pela Corte, conforme expresso no voto do ministro relator Lewandowski (2012):

[...]Assim, o mandamento constitucional de reconhecimento e proteção igual das diferenças impõe um tratamento desigual por parte da lei. O paradoxo da igualdade, portanto, suscita problemas dos mais complexos para o exame da constitucionalidade das ações afirmativas em sociedades plurais (Lewandowski, 2012, p. 8).

Nos primeiros anos de implementação da Lei nº 12.711/2012, o acesso às vagas reservadas a pretos e pardos baseava-se exclusivamente na autodeclaração racial do candidato.

Todavia, essa forma de operacionalização das cotas raciais logo evidenciou um desafio: a autodeclaração racial, utilizada como critério inicial, mostrou-se suscetível a fraudes, permitindo que candidatos não pertencentes ao grupo se autodeclarassem pretos ou pardos e, assim, **acessassem indevidamente as vagas destinadas às políticas de cotas raciais**. Nesse sentido, Nascimento Júnior (2025) observa que:

Ao longo destes anos em que a lei 12.711/2012 (Brasil, 2012) está em vigor, foram descobertas várias fraudes a partir da autodeclaração de negros (pardos e pretos), principalmente dentre aqueles que se autodeclararam pardos. Isso ocorria, sobretudo, porque não existia uma verificação para validar a autodeclaração do indivíduo, bastava apenas se autodeclarar negro que o candidato já estava contemplado com as cotas (Nascimento júnior, 2025 p. 149).

Diante desse cenário, foram instituídas as comissões de heteroidentificação racial, concebidas como instâncias administrativas responsáveis pela aferição da compatibilidade entre a autodeclaração étnico-racial do candidato e seus traços fenotípicos socialmente perceptíveis. Tal procedimento encontra sólido respaldo no conceito de “preconceito de marca”, formulado por Oracy Nogueira (1985), segundo o qual, na sociedade brasileira, a discriminação racial se estrutura predominantemente a partir dos sinais visíveis da aparência física. Nessa perspectiva, a centralidade do fenótipo como critério técnico-operacional constitui medida indispensável para assegurar que a política de reserva de vagas alcance, de fato, os sujeitos historicamente e cotidianamente expostos às formas concretas de discriminação racial.

A adoção do critério fenotípico contribuiu para o fortalecimento da operacionalização das cotas raciais; entretanto, também suscitou importantes reflexões acerca do pertencimento racial e da delimitação do perfil do candidato autodeclarado pardo enquanto sujeito da política pública, especialmente nos primeiros momentos de institucionalização das comissões de heteroidentificação, quando ainda não havia diretrizes consolidadas.

De acordo com Freire (2025):

[...]as comissões de heteroidentificação ganharam centralidade na política de cotas, porque é ali que se define quem terá acesso às vagas reservadas para pessoas negras. Se o exercício desse papel fosse direcionado apenas às pessoas pacificamente classificadas como brancas não haveria grandes dificuldades e polêmicas. A questão é que a atuação das comissões está na superfície de um problema mais profundo, o das relações raciais brasileiras e dos modos pelos quais se constroem (ou não) as identidades (Freire, 2025, p. 247)

O Brasil, historicamente constituído como uma sociedade profundamente marcada pela miscigenação, teve seu processo de colonização e formação social atravessado por dinâmicas regionais desiguais e heterogêneas, o que fez com que a categoria **pardo pudesse** assumir significados sociais distintos conforme os contextos históricos, culturais e territoriais do país, conforme problematizam Costa e Schucman (2022):

[...]no Brasil, o mestiço representa uma identidade racial complexa, muitas vezes confusa, difusa, negada e afirmada. Essa temática relaciona-se a uma das dimensões mais emblemáticas do racismo à brasileira, especialmente porque dentro desse grupo há variações

entre o mestiço com características nitidamente brancas e o mestiço fenotipicamente negro (Costa; Schucman, 2022, p. 466).

Tal diversidade produz desafios substantivos às comissões de heteroidentificação, especialmente nos chamados casos fronteiriços, tensionando os esforços institucionais no sentido de compreender, de forma aprofundada, o racismo à brasileira, a fim de reproduzir, com o maior grau de precisão possível, decisões consistentes e coerentes no julgamento desses casos.

Considerando esse contexto, este estudo assume caráter qualitativo, de natureza teórico-analítica, fundamentado em revisão crítica de literatura e análise documental e normativa sobre ações afirmativas e comissões de heteroidentificação no Brasil. A abordagem articula aportes dos Estudos Raciais **por se tratar de um campo teórico capaz de apreender a raça como construção social operante, e não como categoria biológica**, o que se mostra fundamental para a análise do critério fenotípico.

## 2 A COMPLEXIDADE DA CLASSIFICAÇÃO RACIAL E DA IDENTIDADE NO BRASIL

O debate sobre raça no Brasil tem raízes históricas e conceituais complexas, pois o país construiu sua identidade nacional a partir da contradição entre a valorização da mestiçagem e a exclusão social da população negra. Munanga (2004, p. 18) observa que a mestiçagem não deve ser reduzida a um fenômeno meramente biológico, entendido apenas como a troca de genes entre grupos distintos. Ela é atravessada por representações sociais que recaem sobre os indivíduos dessas populações e pelos comportamentos que lhes são atribuídos. Assim, ainda que a ciência contemporânea negue a existência de raças humanas em termos genéticos, a categoria segue operando como realidade social, estruturando as oportunidades e a hierarquia social.

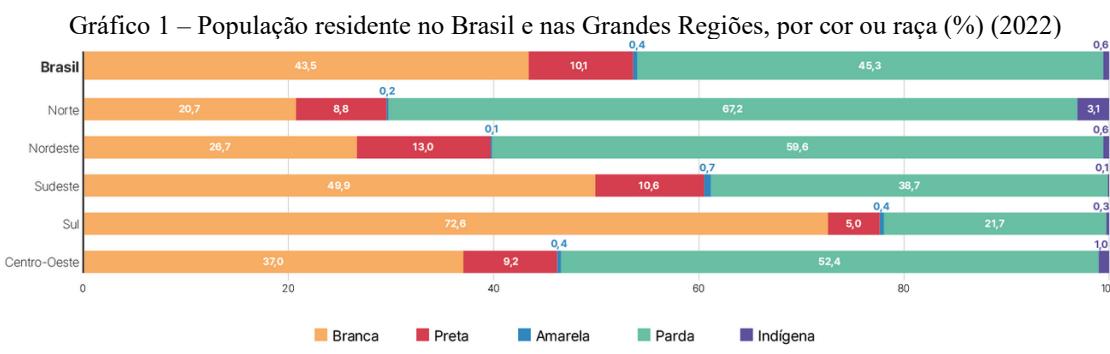
O Brasil constituiu-se como nação a partir de um processo histórico marcado pelo encontro compulsório e estruturalmente desigual entre povos indígenas originários, colonizadores europeus e populações africanas trazidas à força pelo tráfico transatlântico de pessoas escravizadas, sob a lógica da dominação colonial e da exploração econômica. Tal encontro não se deu em bases de reciprocidade, diálogo ou reconhecimento mútuo, mas foi mediado pela imposição violenta de estruturas políticas, culturais e simbólicas eurocentradas, que sistematicamente subalternizaram os saberes, os modos de vida e as formas de organização social indígenas e africanas. Nesse sentido, conforme sintetiza Cardoso (2025, p. 32), “*a ideia mais difundida que se construiu sobre a formação étnica e cultural da sociedade brasileira pode ser assim resumida: somos formados pela mistura de três elementos, os indígenas, os negros africanos e os europeus*”. A incorporação dessas populações à formação da sociedade colonial ocorreu, portanto, de maneira profundamente assimétrica,

conformando desde os primórdios da constituição nacional uma base social hierarquizada, sustentada por relações desiguais de poder, racialização e exclusão estrutural.

A mestiçagem foi utilizada como recurso ideológico para promover uma ideia de unidade nacional. De acordo com Tadei (2002), Gilberto Freyre ajudou a **naturalizar a ideia de mestiçagem** ao afirmar que ela seria resultado de uma característica própria dos colonizadores portugueses. Assim, em vez de discutir de forma crítica o conceito, Freyre o tratou como algo já definido e inevitável, decorrente dessa suposta predisposição dos portugueses à mistura racial. Entretanto, autores como Munanga (2004) e Schwarcz (1993) problematizam esse mito, mostrando que a valorização da mestiçagem serviu para encobrir desigualdades raciais persistentes e alimentar o ideal de branqueamento como projeto de Estado.

Dessa forma, compreender a identidade racial no Brasil exige considerar tanto os processos históricos quanto a dimensão social do olhar. Munanga (2004) enfatiza que a identidade negra é construída em tensão constante com a ideologia da democracia racial, que procura dissolver diferenças sob o manto da mestiçagem, mas que, na prática, reforça hierarquias. Assim, raça, cor e fenótipo não podem ser reduzidos a categorias biológicas; são construções sociais que organizam desigualdades, mas também identidades e resistências.

Partindo da compreensão de raça como uma construção social, histórica e politicamente produzida, conforme argumenta Munanga (2004), observa-se que, embora aproximadamente 56% da população brasileira se autodeclare negra (pretos e pardos), segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), a distribuição racial no território nacional revela profundas assimetrias regionais. As regiões Norte e Nordeste concentram percentuais mais elevados de pessoas autodeclaradas negras, enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam proporções significativamente menores desses grupos, refletindo trajetórias históricas diferenciadas de colonização, imigração europeia, escravização da população africana e políticas de branqueamento que marcaram a formação social brasileira. Esse padrão pode ser observado no **Gráfico 1**, com base em dados do IBGE (2022), apresentado a seguir.



Fonte: IBGE, (2022).

Esse panorama regional permite levantar a hipótese de que **pessoas autodeclaradas pardas possam ser socialmente percebidas de maneira diversa** conforme os contextos socioculturais em que estão inseridas. Tal percepção pode relacionar-se, entre outros fatores, ao espaço geográfico, às dinâmicas locais de poder e aos referenciais simbólicos de branquitude e negritude predominantes em cada região do país. Trata-se, contudo, de uma hipótese analítica, que não autoriza generalizações conclusivas, mas contribui para evidenciar o caráter relacional e contextual da classificação racial no Brasil.

Indicadores recentes sobre a ocorrência de crimes raciais também sugerem que o racismo não se manifesta de forma homogênea no território nacional, apresentando diferentes graus de visibilidade institucional conforme os contextos regionais. Dados do 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025) apontam maior concentração de registros de injúria racial em estados das regiões Sul e Sudeste, historicamente marcadas por maior hegemonia social da branquitude. Ainda que tais informações não permitam estabelecer relações diretas com os processos de heteroidentificação, elas ajudam a contextualizar as distintas experiências sociais de racialização e os repertórios locais de reconhecimento da alteridade racial.

Apesar dessas variações regionais, é fundamental reafirmar que a desigualdade racial constitui um fenômeno estrutural e historicamente enraizado na sociedade brasileira, manifestando-se em todo o território nacional. Ainda que assuma formas e intensidades distintas conforme os contextos locais, o racismo segue produzindo impactos persistentes sobre as oportunidades, os direitos e as trajetórias de vida da população negra. Nesse sentido, a análise das assimetrias regionais não tem por finalidade relativizar a desigualdade racial, mas reforçar a necessidade de que as comissões de heteroidentificação atuem com formação continuada, diversidade em sua composição e protocolos decisórios transparentes, capazes de lidar com a natureza socialmente situada da classificação racial.

### 3 RACISMO ESTRUTURAL E DESIGUALDADE SOCIAL

O Brasil apresenta uma das formas mais persistentes de desigualdade racial no mundo contemporâneo. Os dados estatísticos apontam que, ao longo de décadas, pessoas negras têm sistematicamente piores indicadores de renda, saúde, moradia e escolaridade em comparação à população branca (Osório, 2009). Os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA evidenciam que, em 2022, a renda das pessoas brancas foi, em média, 87% superior à das pessoas negras, revelando um padrão persistente de exclusão. Não à toa, os negros compõem 80% dos 10% mais pobres do país, enquanto brancos representam 70% dos 10% mais ricos, evidenciando a sobre-representação racial nos extremos da pirâmide social. Medidas internacionais de pobreza reforçam essa disparidade: pela linha mais restritiva (R\$ 6,67 por dia), a taxa de pobreza entre negros alcançou 7,4%, mais que o dobro da verificada entre brancos (3,1%). Esses números comprovam que a desigualdade racial é estrutural e nacional, manifestando-se em todos os estados, ainda que com maior intensidade nas regiões Norte e Nordeste, onde há maior concentração da população negra (IPEA, 2022).

Almeida (2019) conceitua o racismo estrutural como parte constitutiva do sistema social brasileiro, funcionando como engrenagem que organiza relações de poder, acesso a direitos e distribuição de oportunidades. Para o autor, o racismo é “um elemento estrutural da sociedade, e não um desvio ou patologia” (Almeida, 2019). Ou seja, a desigualdade racial não é fruto de atitudes individuais apenas, mas expressão de um sistema que naturaliza hierarquias entre brancos e negros. Segundo Heringer (2002) as desigualdades raciais:

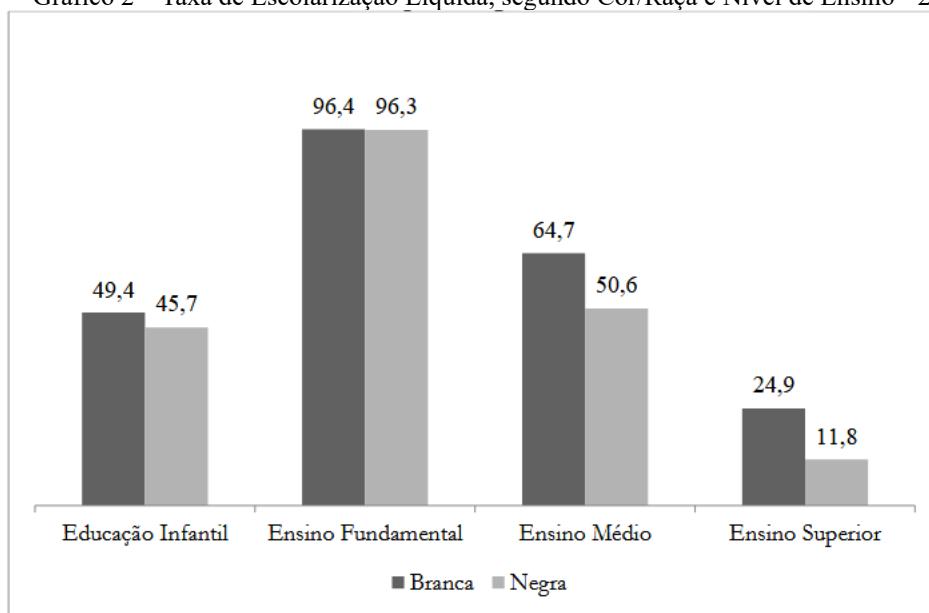
[...]ao afetarem a capacidade de inserção dos negros na sociedade brasileira, comprometem o projeto de construção de um país democrático e com oportunidades iguais para todos. Essas desigualdades estão presentes em diferentes momentos do ciclo de vida do indivíduo, desde a infância, passando pelo acesso à educação, à infra-estrutura urbana e cristalizando-se no mercado de trabalho e, por consequência, no valor dos rendimentos obtidos e nas condições de vida como um todo (Heringer, 2002 p. 57).

A intersecção entre raça e classe tem sido objeto de intenso debate. Souza (2005) mostra que, **diferentes formas de desigualdade social** não surgem de maneira isolada ou independente, mas se estruturam a partir de uma mesma lógica hierarquizante. Essa lógica estabelece classificações sociais baseadas em pares opostos (binários), nos quais um polo é historicamente valorizado e o outro, desvalorizado. Nessa perspectiva, o autor argumenta que “Também todas as outras hierarquias sociais que pressupõem superioridade e inferioridade ou a noção de melhor ou pior como a oposição homem/mulher e branco/negro adquirem eficácia a partir da mesma hierarquia” (Souza, 2005, p. 50).

Assim, mesmo entre indivíduos da mesma classe econômica, negros enfrentam barreiras adicionais impostas pela cor da pele.

Essas barreiras históricas repercutem diretamente na educação, uma vez que, à medida que se elevam os níveis de ensino, as desigualdades entre brancos e negros se ampliam, chegando a uma diferença de 52,6% no acesso ao ensino superior, o que revela os limites da permanência e conclusão da população negra nesse nível educacional (Ferreira, 2020), conforme demonstrado no gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2 – Taxa de Escolarização Líquida, segundo Cor/Raça e Nível de Ensino - 2014



Fonte: Ferreira (2020)

Ferreira (2020) acrescenta que a educação constitui elemento central na redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais, configurando-se como condição essencial para a consolidação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito de caráter social. Nesse contexto, as políticas afirmativas assumem papel estratégico, uma vez que a mera defesa da igualdade de oportunidades, vinculada à noção tradicional de mérito, mostra-se insuficiente para enfrentar e reduzir as desigualdades estruturais.

Dessa maneira, compreender o racismo estrutural e seus efeitos é fundamental para analisar os limites do critério fenotípico nas comissões de heteroidentificação. Se o racismo opera pelas características visíveis, é justamente nesse ponto que se consolidam as maiores desigualdades. Mas também é nesse espaço que se colocam os maiores desafios: Como estabelecer, com justiça e objetividade, os critérios para identificar quem de fato vivencia o racismo, especialmente nos casos

fronteiriços em que um indivíduo pode ser reconhecido como pardo em determinados contextos e, em outros, não, o que levanta a questão sobre sua inclusão ou não nas políticas de ação afirmativa?

#### **4 ENTRE A VIGILÂNCIA E A REPARAÇÃO: A HETEROIDENTIFICAÇÃO NO BRASIL**

A heteroidentificação no Brasil não constitui uma prática inédita introduzida pelas políticas de ação afirmativa contemporâneas, tampouco um procedimento artificial criado pelo Estado recente. Ao contrário, a identificação racial de indivíduos a partir de características fenotípicas sempre esteve presente no cotidiano social brasileiro, operando de maneira difusa, informal e, historicamente, profundamente desigual. Antes de ser institucionalizada no âmbito das políticas de ações afirmativas, essa prática já se manifestava de forma recorrente em diferentes esferas da vida social, especialmente nas ações de controle, vigilância e repressão estatal.

No campo da segurança pública, a heteroidentificação racial se expressa de maneira evidente nas abordagens policiais, nas quais indivíduos negros, pretos e pardos, são desproporcionalmente parados, revistados e interpelados em razão de sua aparência física. Nesses contextos, a cor da pele, a textura do cabelo, os traços faciais e outros marcadores fenotípicos funcionam como critérios implícitos de suspeição, revelando a centralidade do fenótipo como mediador das experiências concretas de discriminação racial no país. Trata-se de um processo de classificação racial realizado por terceiros, sem qualquer garantia procedural, contraditório ou possibilidade de contestação, mas cujos efeitos são diretos e materiais sobre a vida dos sujeitos racializados.

Como aponta Barros (2008), ao estudar o policiamento em Pernambuco, a cor da pele funciona como marcador de suspeição. Em sua pesquisa, 65,05% dos policiais militares entrevistados admitiram que pretos e pardos eram priorizados nas abordagens. Mesmo quando essa prática é disfarçada sob o nome de “perfil de risco”, ela evidencia a racialização do controle policial. Barros (2028) afirma que:

Ao se discutir o racismo institucional na comunidade policial, verificou-se que 65,05% dos profissionais percebem que os pretos são priorizados nas abordagens policiais, o que corrobora as percepções dos alunos do CFO e CFSD, com 76,9% e 74%, respectivamente. Com isso, a comunidade policial percebe a existência da filtragem racial (Barros, 2008, p. 150).

Essa forma cotidiana de heteroidentificação evidencia que o racismo no Brasil opera predominantemente a partir da leitura social da aparência. Assim, o indivíduo é reconhecido socialmente como negro não pelo modo como se identifica, mas pela forma como é percebido e classificado em interações sociais marcadas por relações assimétricas de poder. A atuação policial,

nesse sentido, constitui um dos exemplos mais explícitos de como a heteroidentificação racial antecede e extrapola o campo das políticas públicas formais, estando enraizada nas práticas institucionais do Estado brasileiro.

A institucionalização das comissões de heteroidentificação no âmbito das políticas de ações afirmativas deve ser compreendida, portanto, não como a criação de um novo mecanismo de classificação racial, mas como um arranjo institucional que **não lhes atribui a função de estabelecer definições substantivas sobre o pertencimento racial no Brasil**, preservando-se a centralidade da autodeclaração racial como direito fundamental, mas como um procedimento destinado a verificar a aderência do candidato ao público-alvo das políticas de cotas raciais, isto é, aos sujeitos socialmente reconhecidos como aqueles que vivenciam o racismo no contexto brasileiro. De acordo com Camillotto e Camillotto (2022):

As comissões de heteroidentificação racial têm, portanto, a finalidade de garantir a integridade da política de ações afirmativas, como forma de efetivação do princípio antidiscriminatório. Elas não afastam a possibilidade de uma pessoa autoidentificar-se negra, não afetando sua identidade ou seu pertencimento racial, sua história familiar e de seus ascendentes, seus agrupamentos sociais em razão da raça autoidentificada e sua eventual filiação aos costumes, tradições, trajes e/ou religiões de matrizes africanas (Camillotto e Camillotto, 2022, p. 5).

Trata-se, assim, de uma tentativa de regular, racionalizar e conferir parâmetros objetivos e garantias mínimas a um processo de identificação racial que historicamente sempre existiu, ainda que operado de forma arbitrária, informal e excludente. Diferentemente das práticas de controle racial presentes em ações policiais, As comissões de heteroidentificação orientam-se pelos princípios da publicidade, da dignidade da pessoa humana, da motivação das decisões e da possibilidade de recurso, de modo a reduzir o risco de arbitrariedades e assegurar maior justiça procedural no âmbito da aplicação das políticas de ações afirmativas.

Nesse sentido, reconhecer que a heteroidentificação sempre foi realizada no Brasil, especialmente contra a população negra, é fundamental para deslocar o debate de uma falsa controvérsia sobre sua legitimidade para uma reflexão mais profunda sobre quem heteroidentifica, com quais critérios, com quais garantias e com quais finalidades.

## 5 O CRITÉRIO FENOTÍPICO E AS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

As comissões de heteroidentificação surgem como resposta às fragilidades da autodeclaração racial no acesso às cotas, especialmente diante de fraudes cometidas por pessoas brancas que se autodeclaravam pardas ou pretas. Camillotto e Oliveira (2020, p. 86) defendem que tais comissões

representam uma “defesa político-jurídica da política de cotas”, pois asseguram que os benefícios cheguem efetivamente à população que vivencia o racismo.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade do procedimento de heteroidentificação na ADC 41, afirmando que o **critério fenotípico** deve ser o parâmetro central. Nesse julgamento, o ministro Luís Roberto Barroso ressaltou que, havendo dúvida razoável, deve prevalecer a autodeclaração, de modo a não excluir candidatos que sofrem discriminação (STF, 2017). Essa diretriz busca conciliar o combate a fraudes com a proteção dos direitos individuais, ainda que não elimine a complexidade do processo.

**A implantação das comissões de heteroidentificação, orientadas pelo critério fenotípico, consolidou-se, no contexto atual, como o mecanismo mais consistente de que o Estado brasileiro dispõe para identificar o público-alvo das políticas de cotas raciais.** Isso porque tais comissões procuram reproduzir, de maneira institucionalizada e controlada, o olhar social por meio do qual a racialização opera cotidianamente no Brasil. Nessa perspectiva, a composição das bancas assume papel central, devendo ser plural e diversa, com representatividade racial, de gênero e de diferentes trajetórias sociais, de modo a mitigar vieses individuais e conferir maior legitimidade às decisões.

Apesar das controvérsias, há consenso de que as comissões têm desempenhado papel importante na preservação da legitimidade das cotas. Camilloto e Camilloto (2022, p. 5) sublinham que o resultado das comissões de heteroidentificação não invalida identidades, mas apenas autodeclarações feitas para acessar políticas públicas. Ou seja, o objetivo não é negar a autoidentificação subjetiva, mas verificar a consistência da declaração no contexto de uma política que visa reparar desigualdades históricas.

No contexto recente de aprimoramento das políticas de ações afirmativas, o Ministério da Educação encaminhou, em 2025, **orientações às instituições federais acerca do procedimento de heteroidentificação**, por meio do Ofício Circular nº 3/2025, expedido pela Secretaria de Educação Superior (SESU) e pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). O documento tem como finalidade orientar o estabelecimento e o funcionamento das Comissões de Heteroidentificação para candidatos(as) negros(as), pretos(as) e pardos(as), bem como das Comissões de Verificação de Pertencimento Étnico para candidatos(as) indígenas e quilombolas, no âmbito das instituições federais de educação superior e da educação profissional e tecnológica, em consonância com a Lei nº 12.711/2012, atualizada pela Lei nº 14.723/2023. As orientações reforçam a heteroidentificação como etapa do processo de acesso às vagas reservadas, fundamentada exclusivamente em critérios fenotípicos socialmente reconhecidos, observados os princípios da

dignidade da pessoa humana, do contraditório, da ampla defesa, da publicidade e da motivação dos atos administrativos.

O referido documento foi constituído a partir dos resultados do **Seminário Nacional sobre Práticas Exitosas das Comissões de Heteroidentificação**, realizado em Brasília nos dias 7 e 8 de agosto de 2024, reunindo representantes de universidades e institutos federais, gestores públicos, pesquisadores e integrantes de comissões, **entre os quais esteve presente o autor deste artigo**, na condição de gestor institucional e participante do debate técnico-político sobre a implementação das ações afirmativas. O encontro teve como objetivo sistematizar experiências institucionais bem-sucedidas, identificar desafios recorrentes e subsidiar a formulação de diretrizes nacionais capazes de conferir maior padronização, segurança jurídica e legitimidade social aos procedimentos de heteroidentificação. Nesse sentido, o ofício resultante reconhece a diversidade regional e sociocultural do país, reafirma a autonomia das instituições federais e orienta para que as comissões atuem de forma colegiada, plural e tecnicamente qualificada, articulando formação continuada, diversidade na composição das bancas e registros padronizados das decisões, como estratégia para o fortalecimento das políticas de ações afirmativas e da promoção da justiça racial no ensino público federal.

O documento representa um avanço relevante, ainda que não conclusivo, no processo de consolidação institucional das comissões de heteroidentificação no âmbito das políticas de ações afirmativas, ao sistematizar orientações nacionais, reconhecer a diversidade dos contextos regionais e valorizar práticas institucionais consideradas exitosas. Ao reafirmar princípios jurídicos e estimular a formação continuada das bancas, o ofício contribui para qualificar a atuação dessas instâncias e fortalecer sua legitimidade pública, sem esgotar, contudo, os desafios teóricos, normativos e operacionais que ainda atravessam a política de cotas raciais. Esse movimento normativo confirma a centralidade das comissões de heteroidentificação na política de ações afirmativas, mas também evidencia que a consolidação institucional do procedimento não elimina, por si só, as tensões analíticas e políticas inerentes ao critério fenotípico, especialmente no que diz respeito à categoria pardo.

## **6 HETEROIDENTIFICAÇÃO E JUSTIÇA RACIAL: TENSÕES, LIMITES E POSSIBILIDADES**

As reflexões desenvolvidas ao longo deste estudo permitem afirmar que as comissões de heteroidentificação ocupam posição central na arquitetura das políticas de cotas raciais no Brasil. Para além de sua função administrativa, essas instâncias assumem responsabilidade direta na promoção da

justiça racial, ao assegurar que os mecanismos de reparação alcancem aqueles historicamente afetados pelo racismo estrutural. Ao proteger a finalidade das cotas raciais, as comissões contribuem não apenas para a legitimidade da política pública, mas também para a construção de condições mais equitativas de acesso a direitos fundamentais.

Esse papel, entretanto, é atravessado por desafios, sobretudo nos processos que envolvem candidatos autodeclarados pardos. A categoria pardo, marcada por ambiguidades históricas e por variabilidade regional, explicita as tensões próprias da formação social brasileira. Em distintos contextos, sujeitos pardos podem ser percebidos de maneiras diversas, o que evidencia o caráter relacional da racialização e impõe às comissões a necessidade de análises cuidadosas, contextualizadas e colegiadas, capazes de lidar com situações fronteiriças sem comprometer a justiça do processo.

Nesse sentido, a capacitação permanente dos membros das comissões constitui elemento indispensável para o exercício qualificado dessa responsabilidade. Somente por meio de formação continuada, fundamentada no conhecimento histórico da formação racial do país e na compreensão da raça como construção social, é possível analisar a condição parda para além de critérios superficiais ou biologizantes. O letramento racial das bancas fortalece decisões mais consistentes e alinhadas à realidade social brasileira, contribuindo para que a política de cotas cumpra seu objetivo de promover a igualdade material. É justamente a partir desse referencial teórico e histórico que se torna possível delimitar, no âmbito das ações afirmativas, o perfil do candidato pardo considerado público-alvo da política. Trata-se daquele que apresenta características fenotípicas associadas à negritude e que, em razão disso, está socialmente exposto às formas concretas de discriminação racial.

O fortalecimento das comissões também pode ser favorecido pela construção de parâmetros procedimentais em âmbito nacional. A definição de diretrizes comuns, protocolos claros e critérios transparentes contribui para reduzir inconsistências institucionais, ampliar a segurança jurídica e conferir maior previsibilidade às decisões. Ainda que a análise fenotípica não seja passível de padronização estrita, a definição de referenciais procedimentais comuns pode contribuir para reduzir assimetrias decisórias, oferecendo balizas institucionais que reforcem a legitimidade pública das comissões, sem eliminar as tensões que atravessam esse tipo de julgamento.

Outro aspecto estratégico para o fortalecimento das comissões de heteroidentificação reside na ampliação e qualificação dos espaços de diálogo com a sociedade. A interlocução permanente com movimentos sociais, pesquisadores, gestores públicos e a comunidade acadêmica contribui para o aperfeiçoamento dos procedimentos, a incorporação de múltiplas perspectivas e o fortalecimento da legitimidade democrática das decisões. Ao se inserirem de forma ativa no debate público, essas

comissões reafirmam seu compromisso com a promoção da igualdade racial e com a consolidação de um projeto de desenvolvimento social mais justo, plural e inclusivo.

Tão importante quanto aprimorar práticas e procedimentos é delimitar com precisão os limites da atuação das comissões de heteroidentificação. O fortalecimento institucional exige reconhecer que essas instâncias não certificam negritude, não definem pertencimentos identitários permanentes e não atuam fora do escopo específico das ações afirmativas. Sua função é restrita à verificação da aderência da autodeclaração racial ao público-alvo de uma política pública determinada, em um contexto e momento específicos.

Essa delimitação protege as comissões de críticas indevidas e de deslocamentos conceituais que fragilizam sua atuação. Ao esclarecer o que fazem e, sobretudo, o que não fazem, as comissões reafirmam sua legitimidade como instrumentos de justiça racial administrativa.

Conclui-se, portanto, que o fortalecimento das comissões de heteroidentificação não se resume ao aperfeiçoamento técnico de seus procedimentos, mas demanda uma articulação estrutural entre formação continuada, padronização procedural, produção sistemática de dados, diálogo permanente com a sociedade e clareza institucional quanto aos limites de sua atuação. Esses elementos, quando integrados, conferem maior consistência, legitimidade e segurança às decisões, permitindo que as comissões cumpram sua função estratégica de assegurar a efetividade das políticas de ações afirmativas. Ao contribuir para a promoção da igualdade racial e da igualdade material, essas instâncias colaboram diretamente para a ampliação do acesso a direitos, para a redução das desigualdades historicamente produzidas e para o desenvolvimento pleno dos indivíduos atravessados pelo racismo. Trata-se, assim, de um instrumento indispensável à construção de um projeto de sociedade mais democrática, inclusiva e comprometida com a justiça social e racial no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. Racismo estrutural. São Paulo: Pôlen, 2019.

BARROS, Geová da Silva. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 134–155, 2012. DOI: 10.31060/rbsp.2008.v2.n1.31. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/31>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Ofício Circular nº 3/2025/GAB/SESU/SESu-MEC: Orientações acerca do estabelecimento e funcionamento das Comissões de Heteroidentificação para candidatos(as) negros(as) e das Comissões de Verificação de Pertencimento Étnico para estudantes indígenas e quilombolas. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 26 abr. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 out. 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 nov. 2025.

CAMILLOTO, Bruno; CAMILLOTO, Ludmilla. Comissões de heteroidentificação racial: por quem os sinos deveriam dobrar? Educação & Sociedade, Campinas, v. 43, e254673, 2022.

CAMILLOTO, Bruno; OLIVEIRA, Rita Cristina de. Comissões de heteroidentificação racial: os desafios políticos e jurídicos de implementação da política de ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras. Revista Ensaios e Pesquisa em Educação e Cultura, v. 5, n. 9, p. 86-100, 2020.

CARDOSO, Mauricio. Diversidade cultural e conflitos contemporâneos. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC), 2025. (Cadernos EJA Ensino Médio).

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: <https://doi.org/10.12957/epp.2022.68631>

DOMINGUES, Petrônio. O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930). Diálogos Latinoamericanos, n. 10, p. 115-131, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16201007>

FERREIRA, Nara Torrecilha. Desigualdade racial e educação: uma análise estatística das políticas afirmativas no ensino superior. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 36, e224646, p. 1-26, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-4698224646>

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 4 jan. 2026.

FREIRE, Rosano. Colorismo, cotas, heteroidentificação: notas sobre disputas e concorrência em torno dos pardos e negros de pele clara. Teoria e Cultura, Juiz de Fora, v. 20, n. 2, p. 243–260, 2025. DOI: 10.34019/2318-101X.2025.v20.46708.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala. 48. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, supl., p. 57–65, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cor ou raça. Educa IBGE. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: 04 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2022: proporção da população com nível superior completo aumenta de 6,8% em 2000 para 18,4% em 2022. Agência de Notícias, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42742-censo-2022-proporcao-da-populacao-com-nivel-superior-completo-aumenta-de-6-8-em-2000-para-18-4-em-2022> Acesso em: 21 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Renda, pobreza e desigualdade: apresentação. Portal Retrato das Desigualdades. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/renda-pobreza-e-desigualdade/apresentacao> Acesso em: 21 set. 2025.

MENEZES, Jaci Maria Ferraz de. Abolição no Brasil: a construção da liberdade. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. 36, p. 83-104, dez. 2009. ISSN 1676-2584.

MUNANGA, Kabengele. Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra. Petrópolis: Vozes, 2004.

NASCIMENTO JÚNIOR, Edmilson Bezerra do. Lei de cotas raciais e as “questões” do pardo: a atuação dos coletivos antirracistas e da comissão de heteroidentificação no combate às fraudes na UFPE. *Revista Em Favor de Igualdade Racial*, Rio Branco, v. 8, n. 3, p. 147-162, ed. especial, 2025.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 19, n. 1, p. 287-308, nov. 2006.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. A desigualdade racial de renda no Brasil: 1976–2006. Brasília: IPEA, 2009.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SOUSA, Flávio Eliziario de; FREIESLEBEN, Mariane. A educação como fator de desenvolvimento regional. *Revista FAE*, Curitiba, v. 21, n. 2, p. 163-178, jul./dez. 2018.

SOUZA, Jessé. Raça ou classe? Sobre a desigualdade brasileira. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 65, p. 83-112, 2005.

TADEI, Emanuel Mariano. A mestiçagem enquanto um dispositivo de poder e a constituição de nossa identidade nacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 17, n. 48, p. 127-140, dez. 2002. DOI: 10.1590/S1414-98932002000400002.