



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Heteroidentificação na Universidade de São Paulo: antecedentes, arranjos e repercussões jurídico-institucionais

Third-Party Identification at the University of São Paulo: background, arrangements, and legal-institutional repercussions

Lucas de Santana Módolo

Resumo: O artigo trata da experiência da Universidade de São Paulo no primeiro triênio (2023-2025) da implantação da banca de heteroidentificação no vestibular dos cursos de graduação. A ferramenta tem sido adotada por instituições do país com o propósito de impedir a ocorrência de desvios na ocupação de vagas destinadas a minorias raciais. O estudo se propõe a sistematizar a trajetória institucional do programa e de sua ferramenta de controle, de modo a criar um repertório de informações que possa ser útil a outros observadores das experiências de implementação das cotas raciais no país. O estudo foi desenvolvido com base no método de observação participante e análise normativa. Os dados apresentados foram coletados junto ao Serviço de Informação ao Cidadão - USP. Entre os resultados alcançados, o artigo apresenta o cenário de candidatos afetados pela ferramenta e a sua repercussão junto ao Poder Judiciário do Estado de São Paulo.

Palavras-chave: Universidade de São Paulo; Cotas raciais; Heteroidentificação; Controle de Política Pública; Judicialização.

Abstract: The article addresses the experience of the University of São Paulo (USP) in the first three-year period (2023–2025) of implementing the third-party identification board in the undergraduate admissions process. Institutions have adopted the tool across the country with the purpose of preventing deviations in the allocation of seats reserved for racial minorities. The study aims to systematize the institutional trajectory of the program and its control mechanism, in order to create a body of information that may be useful to other observers of the implementation of racial quota policies in the country. The study was developed based on the method of participant observation and normative analysis. The data presented were collected through the Citizen Information Service – USP. Among the results achieved, the article presents the scenario of candidates affected by the tool and its repercussions within the Judiciary of the State of São Paulo.

Keywords: University of São Paulo; Racial Quotas; Third-party Identification; Public Policy Oversight; Judicialization.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v13i1p95-116>

HETEROIDENTIFICAÇÃO NA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO: ANTECEDENTES, ARRANJOS E REPERCUSSÕES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

Lucas de Santana MÓDOLO*

Sumário: Introdução. 1 Antecedentes e fundamentos da heteroidentificação na USP; 2 O procedimento de heteroidentificação: etapas, agentes e fluxos; 3 Heteroidentificação em dados: análise do triênio 2023-2025; 4 Judicialização da política; Considerações finais; Referências.

1. Introdução

O artigo tem como propósito documentar a experiência da Universidade de São Paulo (USP) no primeiro triênio de implantação da banca de heteroidentificação no vestibular para ingresso nos cursos de graduação da instituição (2023-2025). A ferramenta tem sido adotada por muitas instituições de ensino e concursos públicos do país com a finalidade de impedir a ocorrência de fraudes na ocupação de vagas destinadas a minorias raciais (Santos, 2021, p. 367).

O problema da fraude tornou-se relativamente comum em instituições de ensino que passaram a adotar cotas raciais em seus vestibulares (Santos, 2021, p. 374). Em geral, as fraudes são praticadas por pessoas que apresentam autodeclaração racial como negras, mas que não são socialmente identificadas como pertencentes a esse grupo étnico-racial (Souza, 2020, p. 88), se valendo especialmente de alegações relacionados à sua afro-ascendência, isto é, a existência de antepassados negros em sua linhagem familiar (Fontoura, 2018, p. 107).

A USP chegou relativamente tarde na adoção de cotas raciais e ainda mais tarde no que diz respeito à implantação de controles antifraude¹. Muito embora adote em seus vestibulares a reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas (PPI) desde o vestibular de 2018, a USP só aprovou oficialmente a implantação de uma banca de heteroidentificação em 2022, após uma longa campanha coordenada por ativistas do Movimento Negro atuante na Universidade, que denunciavam a inação da instituição diante de situações evidentes de fraude nas vagas afirmativas (Autor, 2022, pp. 80-81). Durante esse intervalo, a instituição foi alvo de numerosas denúncias a respeito de irregularidades na ocupação das vagas afirmativas (Silva Silva, 2022, pp. 106-107).

* *Doutorando e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado com bacharelado em Direito pela mesma instituição. <https://orcid.org/0000-0001-5480-3253>.*

¹ Há registros de implantação de bancas de heteroidentificação que remontam ao início dos anos 2000, a exemplo das experiências das Universidades Federais de Brasília, Santa Catarina e Paraná (Santos, Teodoro, Ferreira, 2020, p. 75).

Este artigo se propõe a apresentar um diagnóstico a respeito da política de cotas raciais implementada na USP, a partir do intervalo temporal que se inicia em 2023, o primeiro da história da instituição a contar com uma banca de heteroidentificação para confirmar a autenticidade das autodeclarações raciais apresentadas pelos candidatos às cotas, e se estende até 2025, marco que encerra o primeiro triênio de implantação dessa ferramenta.

As informações e argumentos aqui apresentados foram desenvolvidos com base na exploração de diferentes ferramentas metodológicas, descritas a seguir: *(i)* o mapeamento e a análise das normas da USP sobre a implementação da política de cotas e de sua ferramenta de controle antifraude, para descrever os antecedentes e o seu funcionamento, com destaque para a Resolução do Conselho de Inclusão e Pertencimento (CoIP) nº 8287, de 11 de agosto de 2022, que regrou os vestibulares de 2023 e 2024; e a Resolução do CoIP nº 8.660, de 10 de julho de 2024, que regrou o vestibular de 2025; *(ii)* a coleta e o tratamento dos dados oficiais sobre o procedimento nos vestibulares de 2023, 2024 e 2025, obtidos por meio de pedidos formalizados via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC-USP) e direcionado à Pró-Reitoria de Inclusão e Pertencimento da Universidade de São Paulo (PRIP), órgão encarregado pela formação e coordenação da banca de heteroidentificação para os vestibulares da instituição; e à Procuradoria-Geral da Universidade de São Paulo (PG), órgão responsável pelo acompanhamento de demandas judiciais da instituição; e *(iii)* a utilização do método de observação-participante, que implica na imersão do pesquisador no campo, com o propósito de desenvolver um entendimento científico sobre o objeto determinado para se pesquisar (Baptista, 2017, p. 93)².

O presente estudo fundamenta-se na necessidade de sistematizar a trajetória institucional da política, valorizando os seus processos e criando um repertório de informações que possa ser útil à própria instituição e a outras experiências de implementação de cotas raciais no país. Desde a decisão da USP pela implantação de uma banca de heteroidentificação, os dados sobre a política de cotas raciais na instituição encontram-se fragmentados e pouco organizados, dificultando o acompanhamento ativo da agenda por parte de outros pesquisadores, gestores públicos, controladores e observadores da política. Além disso, o estudo surge de modo a complementar análises anteriormente produzidas sobre a identificação do problema, formação de agenda e formulação de alternativas referentes à política de cotas raciais na USP, reunidas em outros estudos e artigos científicos (Silva, 2020; Autor, 2022).

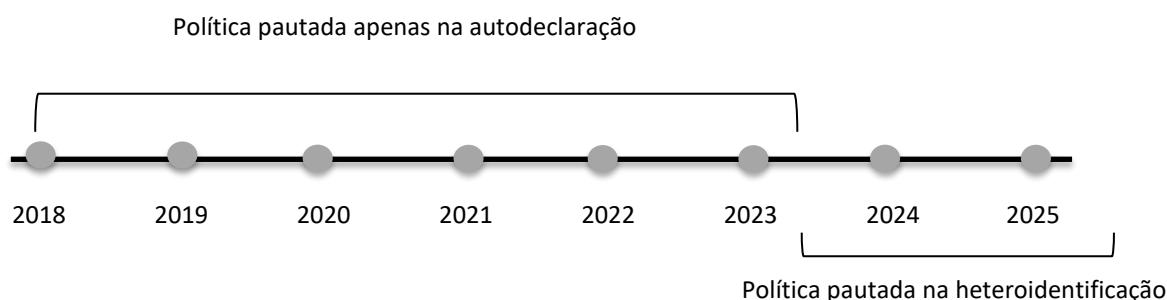
² Esta última ferramenta foi possibilitada pelo fato de o autor do estudo ter participado ativamente do processo de formulação do desenho jurídico-institucional do controle antifraude da USP, na condição de pesquisador. A ferramenta metodológica da observação participante foi empregada, sobretudo, na construção dos argumentos apresentados no primeiro capítulo do texto, intitulado “Antecedentes e fundamentos institucionais da heteroidentificação na USP”.

Este artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção recupera os antecedentes da adoção da política de heteroidentificação na USP, destacando o papel do Movimento Negro na construção da proposta, os critérios adotados para a aferição racial e o processo de capacitação dos membros das bancas. A segunda seção descreve o procedimento de heteroidentificação, suas etapas formais, fluxos internos e os agentes envolvidos em sua operacionalização. Na terceira seção, são apresentados e analisados os dados oficiais relativos aos três primeiros anos de funcionamento das bancas (2023, 2024 e 2025). Por fim, a quarta seção examina os dados referentes à judicialização da política junto ao Poder Judiciário do Estado de São Paulo.

2. Antecedentes e fundamentos da heteroidentificação na USP

O contexto de implementação da banca de heteroidentificação na USP pode ser mais bem compreendido a partir de uma breve linha do tempo que destaca os principais marcos históricos da política de cotas na instituição:

Figura 1: Linha do Tempo da Política de Cotas Raciais da USP



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

Embora a banca de heteroidentificação tenha sido implementada na USP apenas em 2023, sua concepção remonta a 2018, quando as cotas raciais foram efetivamente instituídas na Universidade. Entre 2018 e 2022, a política adotava exclusivamente o critério da autodeclaração: bastava que o candidato se autodeclarasse pessoa preta, parda ou indígena (PPI) no momento da inscrição para ser automaticamente considerado apto a concorrer às vagas reservadas pelas ações afirmativas (Lanna, 2024).

A ausência de mecanismos de verificação das autodeclarações raciais nesse período resultou na ocorrência de diversos casos de fraude na USP, evidenciando a fragilidade dos instrumentos institucionais de controle sobre a política de cotas. Esses casos passaram a ser amplamente denunciados, sobretudo pelo Comitê Antifraude às Cotas Raciais da Universidade de São Paulo³, e ganharam grande

³ O Comitê Antifraude às Cotas Raciais na Universidade de São Paulo foi uma agremiação, composta por diferentes coletivos negros atuantes na Universidade, que se propunha a pensar encaminhamentos para o tema das fraudes na política de cotas da instituição e a sugerir mecanismos de identificação e tratamento de denúncias de fraude (Autor, 2022, pp. 80-81).

repercussão na imprensa, colocando o tema das fraudes no centro da cobertura jornalística sobre a USP no período (Correa, 2019; e Mori, 2020). Como consequência, o controle da política passou a ocupar um lugar determinante no debate sobre as ações afirmativas na instituição, levando parte expressiva da gestão universitária a refletir sobre a necessidade de resposta definitiva para o problema.

Essa resposta, no entanto, só veio a ser materializada no início de 2022, a partir de um compromisso público, firmado pelo reitor recém-eleito, de que a USP desenvolveria uma instância para verificar a autenticidade das declarações raciais apresentadas no contexto do vestibular (Moreira, 2022). Além disso, naquela época, a nova gestão também anunciou a criação da Pró-Reitoria de Inclusão e Pertencimento (PRIP), que viria a se tornar a instância responsável por articular as políticas de diversidade implementadas na USP e, consequentemente, responsável pela coordenação da futura banca de heteroidentificação.

Nesse ínterim, foi criada a Coligação de Coletivos Negros da Universidade de São Paulo, que reúne as agremiações negras das unidades de ensino e pesquisa da instituição com o propósito de unificar e fortalecer as demandas antirracistas apresentadas pelo corpo discente e estudar possibilidades de atuação e diálogo junto às instâncias políticas e administrativas da Universidade (especialmente, junto à recém-criada PRIP).

A referida coligação desempenhou um papel decisivo ao pressionar a USP por melhorias no processo de seleção de candidatos cotistas na graduação. Além de ter conquistado espaços de negociação direta com a PRIP, tornou-se a responsável pelas indicações de membros discentes de graduação e de pós-graduação que viriam a integrar a banca de heteroidentificação atuante no vestibular universitário⁴.

Além disso, em julho de 2022, meses antes do início dos trabalhos da banca, a Universidade sediou uma audiência pública, na Faculdade de Direito da USP, com a finalidade de colher contribuições da comunidade a respeito da proposta de implementação da banca de heteroidentificação no vestibular da USP. A ocasião foi um importante ambiente de troca, com a presença de autoridades, docentes, pesquisadores e gestores públicos experientes na temática, além de ter contado com a participação de movimentos negros atuantes na instituição, a exemplo da Coligação de Coletivos Negros, do Núcleo de Consciência Negra e do Movimento Negro Unificado.⁵

Outro aspecto central do processo foi a definição dos critérios de avaliação a serem adotados na seleção dos candidatos cotistas. Seguindo uma tendência nacional, aplicada em grande parte dos concursos públicos e vestibulares do país, a USP optou

⁴ Essa regra está prevista no artigo 7º de ambas das Resolução do CoIP que regeram os vestibulares do triênio.

⁵ Há registros da audiência pública em alguns dos portais da Universidade de São Paulo, a exemplo de PRIP (2022).

por determinar que a aferição dos candidatos pela banca seria pautada exclusivamente pelo critério fenotípico, isto é, aquele voltado à identificação das características externas e observáveis no candidato (cor da pele, traços faciais e textura do cabelo).⁶

Com isso, estariam excluídos da aferição outros critérios não relacionados à fenotipia do candidato, como a sua ascendência (existência de antepassados negros em sua linhagem familiar), usualmente reivindicada por aqueles que não recebem a validação de sua declaração racial.⁷

A escolha do critério fenotípico está alinhada com o modelo de controle antifraude implementado na maior parte das universidades do país (Santos, 2021, p. 374) e com o próprio sentido da política pública (Vaz, 2022, pp. 148-149). Isso porque, no Brasil, predomina-se o que a sociologia nacional qualifica como *preconceito racial de marca* (Nogueira, 2007, pp. 291-292), um modelo de discriminação que leva em conta a aparência dos indivíduos (Hasenbalg, 1998, p. 357) e que privilegia os elementos culturais associados ao branco europeu (Silva, Xavier, Calbino, 2022). Buscando contribuir com a solução do problema do racismo no Brasil, a política visa beneficiar aqueles que são as verdadeiras vítimas desse fenômeno, isto é, os indivíduos cujas características físicas são socialmente consideradas negativas dentro do contexto do padrão estético brasileiro.

A definição dos critérios de avaliação, no entanto, não se limitou a um aspecto teórico-conceitual. Para que o procedimento de heteroidentificação fosse efetivo, foi igualmente necessário garantir que os membros das bancas estivessem aptos a aplicá-los de forma técnica e, na medida do possível, padronizada. Nesse sentido, a formação dos avaliadores que viriam a integrar a banca tornou-se uma etapa fundamental da implementação do controle antifraude na USP.

Sobre o tema, as Resoluções do CoIP estabeleceram regras relacionadas à diversidade de gênero e de raça entre os membros da banca de heteroidentificação, além de sua participação em oficinas de letramento racial.⁸ A ferramenta ali prevista se mostrou fundamental para a construção de um modelo eficiente de controle antifraude, por ter possibilitado a troca de conhecimento e experiências entre os participantes, docentes e especialistas na temática. Na primeira edição da banca

⁶ Para mais, ver: Santos, 2021. Importante notar, ainda, que o critério fenotípico foi aquele referendado no âmbito do julgamento da ADPF 186, ação constitucional, relatada pelo Min. Ricardo Lewandowski, que apreciou a constitucionalidade das ações afirmativas pautadas pelo critério racial no Brasil. Ver: Supremo Tribunal Federal, ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, j. 26/04/2012.

⁷ A escolha pelo critério fenotípico se materializou em ambas as resoluções do CoIP que regeram os vestibulares do triênio, que estabeleceram o seguinte texto: “Artigo 2º – Para ter direito à matrícula em vagas reservadas a candidatos autodeclarados pretos e pardos, o candidato deverá possuir traços fenotípicos que o caracterizem como negro, de cor preta ou parda”. Essa regra também esteve presente nos editais dos processos seletivos analisados neste estudo.

⁸ Para mais, ver art. 7º, § 4º, da Resolução do CoIP de 2022 e art. 7º, § 2º, da Resolução do CoIP de 2024.

(2023), o curso foi realizado em contexto anterior ao início de suas atividades, durante dois dias, divididos em três módulos, ministrados por Márcia Lima, professora do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP e que possui uma histórica experiência no tema das ações afirmativas, e pelos pesquisadores da USP, Najara Costa e Lucas Módolo, ambos com experiência profissional e publicações acadêmicas na área.

O primeiro módulo destinou-se ao estudo das relações étnico-raciais no Brasil contemporâneo. O encontro permitiu aos membros da banca o conhecimento acerca da evolução histórica das identidades negras no Brasil e a compreensão sociológica da raça para os fins das políticas afirmativas. O segundo módulo buscou apresentar aos membros da banca os marcos legais da implementação de cotas no Brasil e as recomendações de ordem técnica que importam maior segurança jurídica ao procedimento. O aspecto central do encontro foi o estudo das diretrizes veiculadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário (especialmente, por meio do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 186 e ADC 41) para o procedimento de heteroidentificação. O terceiro módulo, por fim, consistiu em uma oficina de heteroidentificação, em que os membros da banca participaram de uma simulação das entrevistas com os candidatos às vagas afirmativas. O encontro também foi importante para preparar um roteiro de trabalho e treinar os membros da banca para execução de boas práticas na condução do procedimento.

Até onde se tem notícia, os membros das bancas de heteroidentificação não passaram por cursos de reciclagem específicos para os processos seletivos de 2024 e 2025. Em agosto de 2023, no entanto, a Universidade disponibilizou em seu portal online uma oficina de letramento étnico-racial, oferecida pela PRIP, no formato autoinstrucional.⁹ O curso é aberto ao público em geral, mas tornou-se obrigatório para todos os que desejam integrar bancas de heteroidentificação vinculadas à USP, seja em vestibulares de graduação, concursos públicos ou outros processos seletivos.

3. O procedimento de heteroidentificação: etapas, agentes e fluxos

Reafirmando o propósito deste estudo de sistematizar a trajetória institucional da política de cotas na USP e de produzir informações que sirvam de referência a outras instituições interessadas em adotar mecanismos de controle antifraude, este capítulo detalha o funcionamento do procedimento de heteroidentificação implementado pela Universidade.

Para isso, parte-se da compreensão, compartilhada pela atual Pró-Reitora da PRIP, Ana Lúcia Duarte Lanna, de que o processo foi concebido com a intenção de

⁹ Para mais, ver: "Curso de letramento para comissões de heteroidentificação", disponível em: <https://prip.usp.br/areas/diversidades/comissao-deheteroidentificacao/curso-de-letramento-comissoes-de-heteroidentificacao>. Acesso em: 09 jul. 2025.

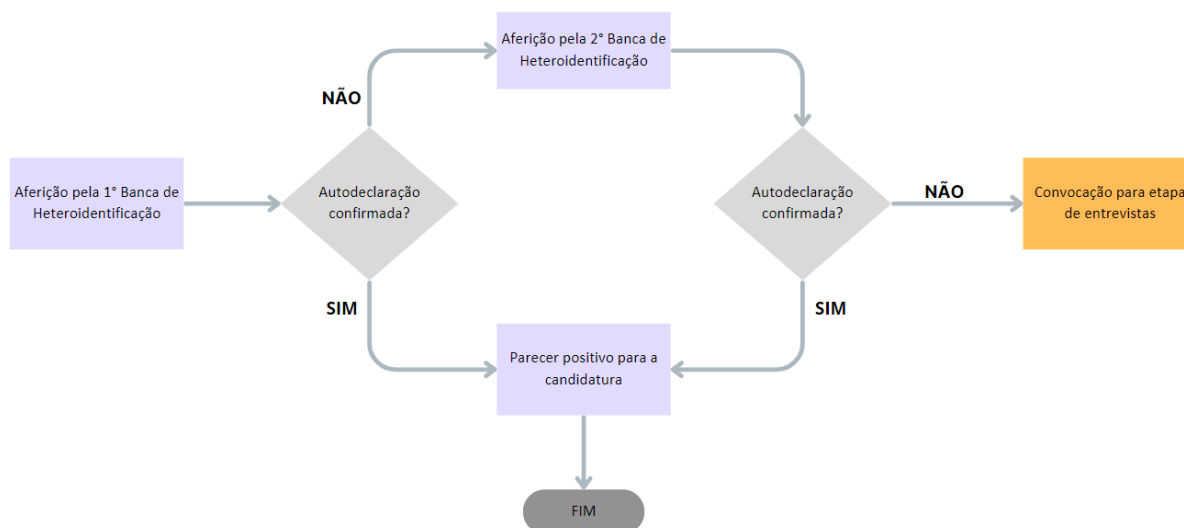
assegurar tanto a justiça quanto o rigor na verificação das autodeclarações raciais (Lanna, 2025). Essas diretrizes se materializam nas diferentes etapas que compõem o procedimento, bem como nas múltiplas instâncias de análise oferecidas aos candidatos, conduzidas por avaliadores capacitados e organizados em distintos momentos e composições.

Atualmente, a USP oferece três modalidades de ingresso para seus cursos de graduação. A primeira delas é a Fuvest, tradicional vestibular próprio da instituição, historicamente responsável pela maior parte das admissões. A segunda é o ENEM-USP, criado em 2022, que utiliza as notas obtidas pelos candidatos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Por fim, a terceira via é o Provão Paulista, implementado a partir do processo seletivo de 2024, voltado a estudantes da rede pública estadual. Em todas essas modalidades, os candidatos que concorrem às vagas destinadas às cotas raciais são submetidos ao procedimento de heteroidentificação, composto por três etapas: (i) etapa fotográfica; (ii) etapa de entrevistas; e (iii) etapa recursal.

A etapa inicial é a análise fotográfica, na qual todos os candidatos às vagas afirmativas são submetidos. Aqueles que buscam vagas por meio do vestibular da Fuvest têm suas fotografias analisadas com base nas imagens capturadas durante a aplicação da prova. Quanto aos candidatos que buscam ingressar por meio do ENEM-USP ou Provão Paulista, estes recebem instruções detalhadas para o envio de duas fotografias no formato padrão de passaporte, que devem atender a critérios específicos, incluindo nitidez, ausência de efeitos visuais e conformidade com as diretrizes estabelecidas nas normas do processo seletivo, especialmente em relação à iluminação e vestimenta.

Nesta etapa do procedimento, a autodeclaração dos candidatos é avaliada mediante a aferição das características fenotípicas presentes na fotografia, com duas bancas atuando concomitantemente, cada qual composta por cinco integrantes, que deliberam por maioria simples (art. 4º em ambas as Resoluções do CoIP), conforme demonstrado no fluxo abaixo apresentado:

Figura 2: Etapa de Análise Fotográfica



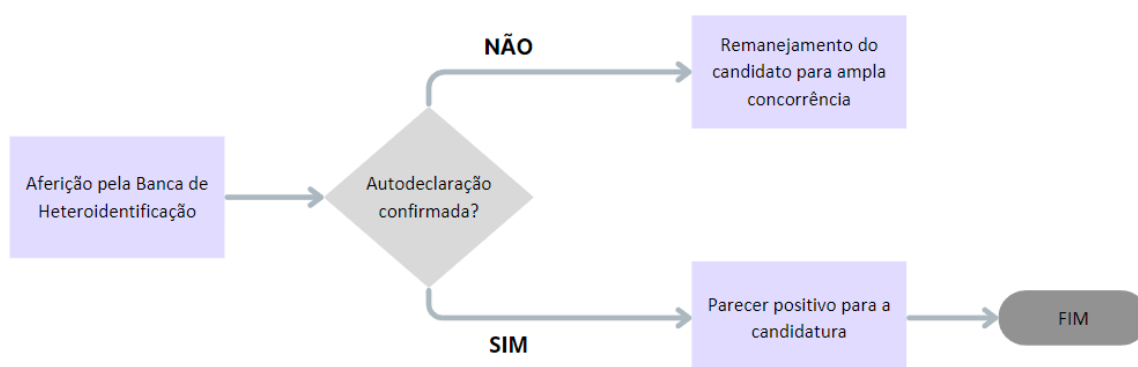
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

As bancas receberam orientação para não validar candidaturas em dois casos específicos: (i) quando a fotografia do candidato evidenciasse, de forma clara, tratar-se de pessoa sem fenótipo compatível com a política; e (ii) quando a fotografia apresentada não atendesse ao padrão mínimo exigido pelo certame, como nos casos de imagens borradas, mal iluminadas ou de baixa qualidade.

Em seguida, os candidatos que não tiverem sua autodeclaração validada na etapa fotográfica são convocados para uma etapa de avaliação, comumente denominada "entrevista". No entanto, diferentemente do que o termo sugere, essa fase não tem uma lógica convencional de perguntas e respostas. Trata-se de um procedimento de análise visual direta, no qual os membros da banca avaliam os traços fenotípicos do candidato, com base nos mesmos critérios utilizados na etapa anterior. As "entrevistas" podem ser presenciais ou virtuais, a depender do método de admissão na USP. Nos vestibulares de 2023 e 2024, os candidatos da Fuvest foram convocados para participar presencialmente do procedimento, ao passo que os candidatos do ENEM-USP e Provão Paulista participaram virtualmente, por meio da plataforma Google Meet. No vestibular de 2025, as três modalidades de ingresso exigiram a participação do candidato unicamente pelo modo virtual.

Durante o procedimento, ocorre a análise da autodeclaração do candidato por uma banca de heteroidentificação, composta por cinco integrantes, que deliberam por maioria simples (art. 5º em ambas as Resoluções do CoIP). A figura abaixo descreve graficamente o fluxo desta etapa:

Figura 3: Etapa de Entrevista

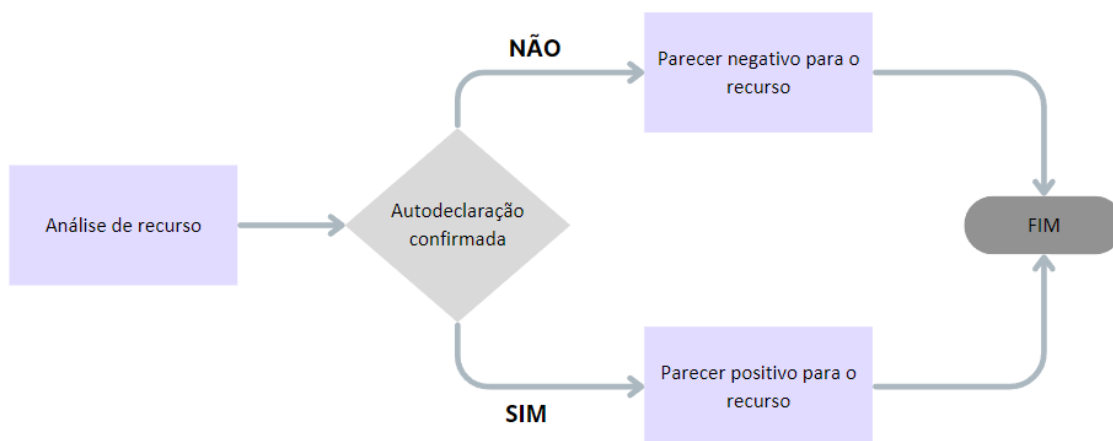


Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

Como visto, caso a autodeclaração não seja validada nesta etapa, o candidato pode ser remanejado para as outras modalidades de ingresso, se houver pontuação suficiente para isso,¹⁰ ou eliminado do concurso. Ele mantém, no entanto, o direito de apresentar recurso à banca recursal, composta por representantes do Conselho de Inclusão e Pertencimento (CoIP) da USP, também capacitados para realizar a heteroidentificação.

Nesse sentido, na etapa recursal, a autodeclaração do candidato é novamente submetida à análise por um grupo independente de pessoas, visando garantir um processo de revisão, com base no fluxo descrito abaixo:

Figura 4: Etapa Recursal



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

¹⁰ Em regra, todos os candidatos inscritos concorrem às vagas de ampla concorrência, para as quais não há pré-requisitos adicionais. No ato de inscrição no concurso vestibular da instituição, o candidato também deverá indicar se deseja participar das vagas reservadas pelas políticas de ações afirmativas (art. 9º da Resolução CoG nº 8832, de 30 de julho de 2025). Assim, no caso de ser considerado inapto em todas as etapas da banca de heteroidentificação, poderá ser remanejado para a Ampla Concorrência ou, se tiver manifestado essa opção no momento da inscrição, para as vagas destinadas a egressos de escolas públicas, desde que obtenha pontuação suficiente para classificação nessa modalidade. Do contrário, ele será eliminado do concurso.

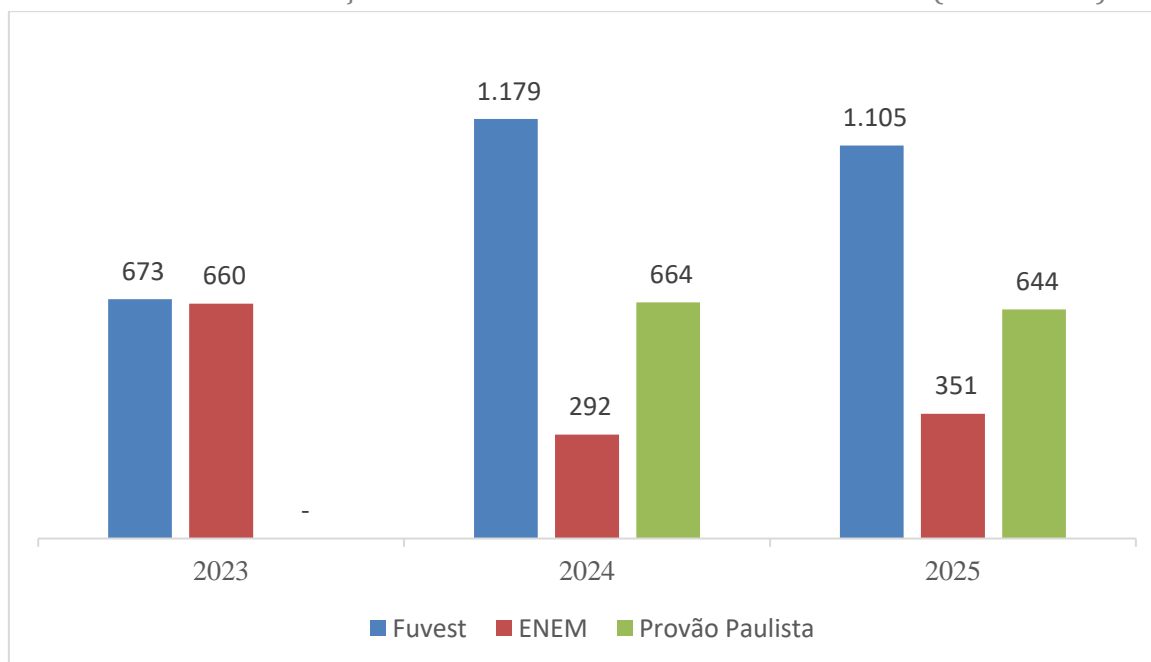
Nos vestibulares de 2023 e 2024, a banca recursal poderia, se entendesse necessário, realizar novas oitivas com o candidato (art. 6º, parágrafo único, da Resolução do CoIP de 2022). No vestibular de 2025, a banca recursal estaria restrita a considerar unicamente a gravação oficial da etapa de entrevista (art. 5º, § 6º, da Resolução da CoIP de 2024). Segundo informações prestadas pela própria PRIP, a banca recursal poderia considerar, ainda, as fotografias contidas no sistema da USP e informações eventualmente apresentadas pelos candidatos nos recursos.

4. Heteroidentificação em dados: análise do triênio 2023-2025

Esta seção se dedica à análise dos dados relativos à implementação do procedimento de heteroidentificação na USP ao longo do triênio 2023–2025. As informações aqui examinadas foram obtidas por meio de pedidos formais de acesso à informação, realizados junto à instituição por intermédio do SIC-USP e sua sistematização permite identificar padrões, avanços e eventuais limitações no funcionamento do controle antifraude durante os primeiros anos de sua aplicação.¹¹

Ao todo, no triênio 2023-2025, a banca de heteroidentificação da USP analisou 5.568 candidaturas a vagas afirmativas para pretos e pardos, sendo 2.957 (53,1%) concorrentes via Fuvest, 1.303 (23,4%) via ENEM-USP e 1.308 (23,5%) via Provão Paulista, organizados da forma destacada no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Aferição de Candidaturas Analisadas no Triênio (2023-2025)



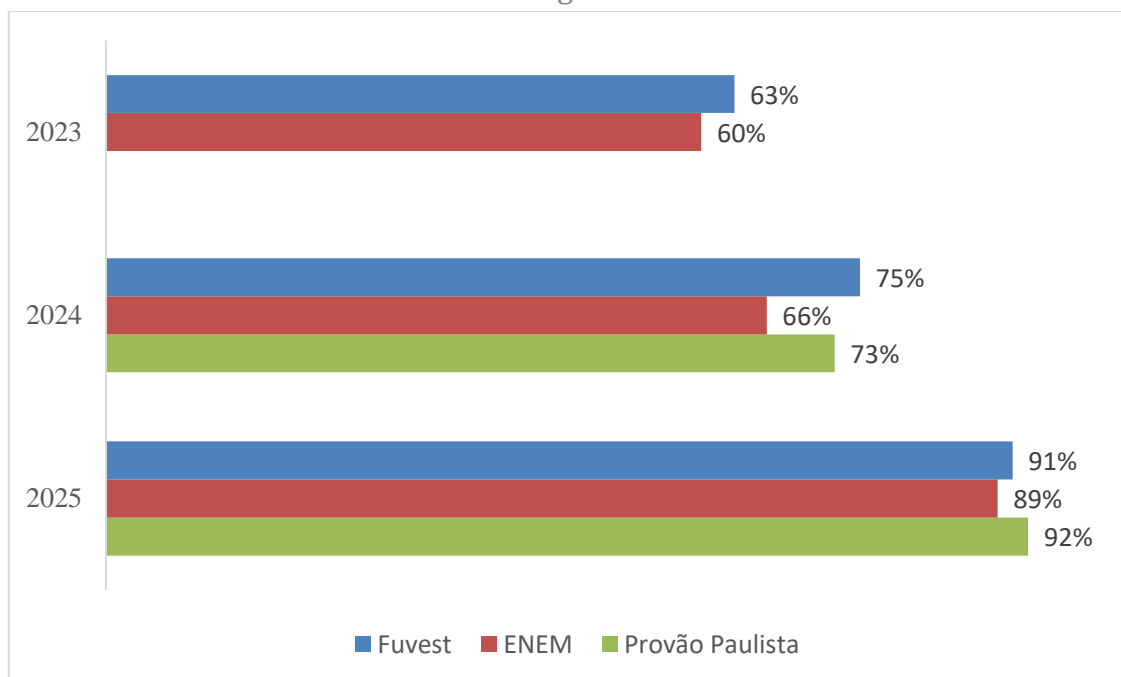
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

¹¹ Os pedidos de acesso à informação foram cadastrados sob os números 249400 e 270764, nas datas 30/10/2023 e 20/05/2025, respectivamente. As respostas da Universidade foram encaminhadas nas datas 20/11/2023 e 06/06/2025.

Etapa fotográfica

Uma vez submetidos à primeira etapa do procedimento (análise fotográfica), os candidatos se distribuíram conforme o gráfico apresentado abaixo, sendo possível observar, ao longo do triênio considerado, uma tendência geral de crescimento no número de aprovações diretas nessa fase, ainda que de forma não linear nem uniforme entre os diferentes sistemas de ingresso.

Gráfico 2: Relação de Candidatos Aprovados Diretamente pela Análise Fotográfica



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

A Fuvest, principal vestibular da USP, apresenta os números mais expressivos em todos os anos, partindo de 423 aprovações diretas em 2023 e chegando a 1002 em 2025, um aumento de mais de 130% no período. Essa expansão pode ser interpretada como reflexo tanto do aumento do número de candidatos autodeclarados pretos e pardos quanto de um possível aperfeiçoamento dos procedimentos de análise fotográfica, que pode ter elevado a confiança das bancas nas decisões tomadas já nessa etapa preliminar.

O ingresso por meio do ENEM-USP, por sua vez, mostra uma trajetória menos estável. O número de aprovações diretas na etapa fotográfica caiu de 393 em 2023 para 193 em 2024, voltando a subir para 313 em 2025. Essa oscilação pode sugerir, entre outros fatores, variações no perfil racial-autodeclaratório dos candidatos. Já o Provão Paulista, apresenta um crescimento consistente desde sua inclusão no sistema de ingresso da USP em 2024. Nesse ano inicial, foram 484 aprovações diretas pela análise fotográfica, número que cresceu para 594 em 2025. O fato de

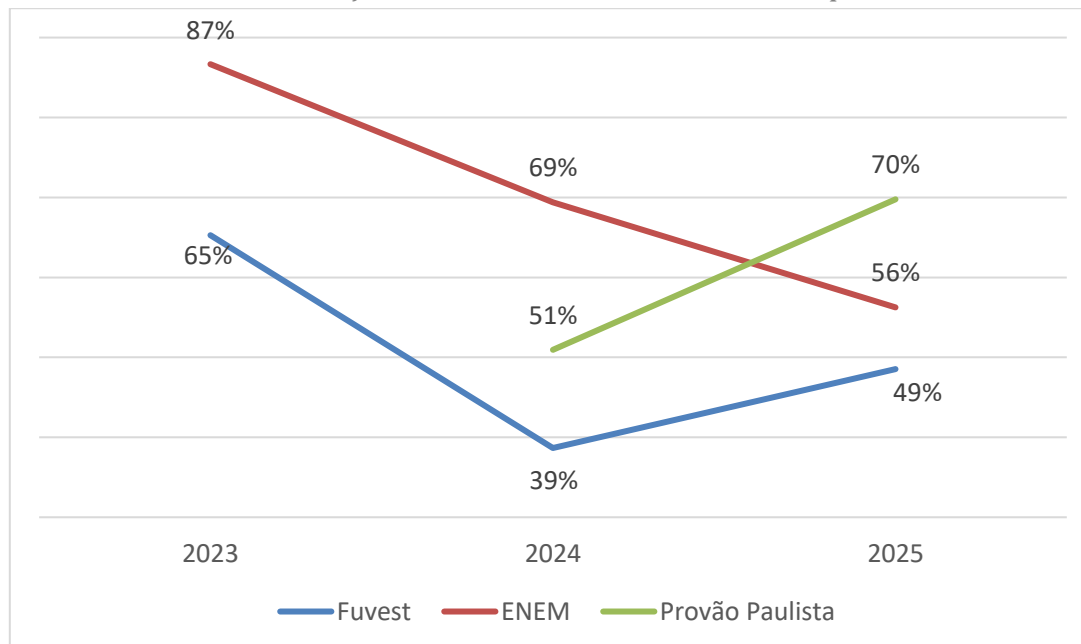
que já em seu primeiro ano esse método tenha superado o ENEM-USP em número de aprovações diretas também pode evidenciar o potencial do Provão Paulista como canal de acesso à USP por estudantes negros.

Avaliados em seu conjunto, os dados indicam que a análise fotográfica tem se consolidado como uma etapa de alta resolutividade no processo de heteroidentificação. Em todos os meios de ingresso, um número expressivo de candidatos tem sido reconhecido como apto já nessa fase, o que pode estar relacionado a um maior refinamento técnico dos membros da banca de heteroidentificação a uma autodeclaração racial mais alinhada aos critérios da política. Ainda assim, as variações entre os anos e entre os meios de ingresso revelam que a política não opera de modo homogêneo e que fatores como a modalidade de ingresso e o perfil do candidato influenciam diretamente seus resultados.

Etapa de entrevistas

Já quanto à etapa de entrevistas, a análise dos casos revela movimentos distintos entre os três principais processos seletivos utilizados para ingresso na USP, sem que se possa atribuir as variações diretamente ao formato do procedimento (presencial ou virtual), conforme destacado no gráfico abaixo:

Gráfico 3: Relação de Candidatos Deferidos na Etapa de Entrevista



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

No caso do ENEM-USP, cuja heteroidentificação ocorreu virtualmente durante todo o triênio, observa-se uma tendência de queda no percentual de candidatos aprovados pela banca: a quantidade de casos de deferimento caiu de 87% em 2023

para 56% em 2025, o que pode sinalizar um aumento do rigor na avaliação, mudanças no perfil dos candidatos convocados ou variações aleatórias inerentes ao processo.

Em direção oposta, o Provão Paulista, também realizado virtualmente desde o início, apresenta uma trajetória ascendente nos deferimentos, passando de 51% em 2024 (primeiro ano de implementação desse meio de ingresso) para 70% em 2025. Esse movimento, embora ainda recente, pode sugerir um melhor alinhamento entre o perfil dos candidatos convocados e os critérios adotados pela banca.

A situação da Fuvest, por seu turno, conduzida de forma presencial em 2023 e 2024, não segue uma tendência linear. Em 2023, 65% dos candidatos foram deferidos pela banca, percentual que caiu para 39% em 2024 e voltou a subir para 49% em 2025, quando o procedimento foi conduzido virtualmente.

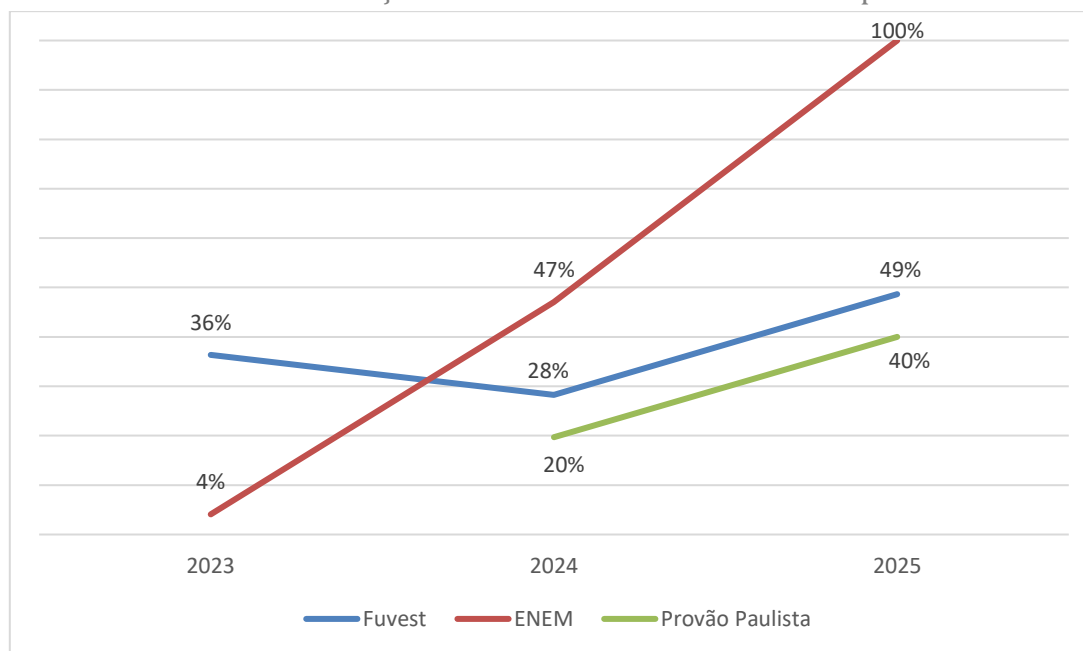
A oscilação observada reforça a percepção de que, ao menos por ora, não há uma correlação estável entre o formato do procedimento (presencial ou virtual) e os resultados obtidos. As variações demonstradas pelos dados podem estar mais relacionadas a características pontuais dos grupos de candidatos convocados a cada ano, à composição específica da banca avaliadora ou a variações aleatórias inerentes ao processo.

Outro ponto relevante a se destacar é que, de 2023 para 2024, verifica-se uma queda geral na quantidade de deferimentos entre os candidatos que chegaram à etapa de entrevistas, considerando que, nesse intervalo, as bancas analisaram apenas candidatos do ENEM-USP e da Fuvest. Isso poderia indicar, hipoteticamente, uma postura mais criteriosa das bancas, possivelmente motivada por ajustes internos nos critérios de aferição ou mesmo por um aumento nos casos considerados limítrofes. No entanto, dada a curta série histórica e a natureza circunstancial de cada decisão da banca, não é possível afirmar com segurança que essa variação reflita uma mudança sistemática no rigor do procedimento. A prudência metodológica recomenda tratar esses dados como meramente indicativos, e não conclusivos.

Etapa recursal

No que diz respeito aos casos de reversão da decisão da USP na etapa recursal, os dados são reveladores de um aspecto central do funcionamento do procedimento de heteroidentificação: o grau de estabilidade decisória entre os diferentes níveis de análise das candidaturas. Veja-se:

Gráfico 4: Relação de Candidatos Deferidos na Etapa Recursal



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

Em termos gerais, nota-se que, nos três processos seletivos (Fuvest, ENEM-USP e Provão Paulista), a reversão aumentou em 2025 em relação a 2024, o que pode ser interpretado como um indício de desalinhamento entre a banca de primeira instância e a instância recursal. O caso mais expressivo é o do ENEM-USP, que apresentou uma evolução abrupta da quantidade de decisões revertidas: apenas 4% dos recursos foram deferidos em 2023 (2 de 49), passando para 47% em 2024 e atingindo 100% em 2025. Nesse último ano, todos os 11 candidatos que recorreram tiveram sua situação revertida.

Na Fuvest, observa-se uma oscilação considerável nos casos de reversão, variando entre 36% em 2023, 28% em 2024 e 49% em 2025. A ausência de um padrão estável pode ser reflexo tanto da variação no perfil dos casos analisados quanto de diferentes interpretações adotadas pelas bancas ao longo dos anos. Ainda assim, o aumento de reversões em 2025 reforça a hipótese de uma maior divergência entre as bancas (a de instância inicial e a recursal), o que pode ser um ponto de atenção para o aprimoramento da política.

O Provão Paulista, modalidade mais recente, mostra uma tendência ascendente, passando de 20% de reversão em 2024 para 40% em 2025. Embora o número absoluto de casos ainda seja pequeno, o aumento da taxa de reversão indica que a banca recursal tem discordado de forma mais frequente das decisões da instância inicial, o que levanta dúvidas sobre a uniformidade dos critérios aplicados entre as duas bancas. Em todos os casos, essa divergência entre as bancas também pode refletir uma calibragem natural de um processo ainda em consolidação.

Tomados em conjunto, esses dados indicam que a etapa recursal tem assumido um papel cada vez mais relevante e corretivo, o que, por um lado, reforça a importância de instâncias de reavaliação, mas, por outro, aponta para potenciais problemas na uniformidade e previsibilidade do julgamento nas etapas iniciais. O crescimento das reversões pode ser lido como um sinal de falta de alinhamento entre as bancas, mas também como resposta a pressões institucionais por maior cautela ou reparação de eventuais indeferimentos.

Considerações gerais

A análise dos três primeiros anos de funcionamento das bancas de heteroidentificação na USP revela um procedimento em consolidação, marcado por avanços operacionais e desafios para interpretação dos dados. Observa-se uma crescente resolutividade da etapa de análise fotográfica, o que tem reduzido a necessidade de entrevistas presenciais ou virtuais. No entanto, os dados relativos à etapa de entrevistas e aos recursos revelam variações significativas entre os diferentes processos seletivos, sem que se possa estabelecer, por ora, uma correlação direta com o formato de avaliação (virtual ou presencial). Esse dado não invalida, contudo, as orientações presentes na literatura especializada (Dias, 2018, p. 167; Souza, 2020, p. 89), segundo as quais a heteroidentificação tende a cumprir melhor seus propósitos quando conduzida de forma presencial, já que análises baseadas apenas em vídeos e registros audiovisuais podem introduzir vieses na avaliação do colegiado.

No caso da Fuvest, além da oscilação nos percentuais de deferimento (na etapa de entrevistas) e reversão (na banca recursal), é importante considerar que se trata do processo seletivo com maior volume de candidatos, o que pode gerar maior heterogeneidade nos perfis analisados e explicar, ao menos em parte, a ausência de um padrão estável nos resultados.

Por fim, o aumento das taxas de reversão em sede recursal aponta para a importância dessa instância como mecanismo de correção, mas também evidencia a necessidade de maior alinhamento e uniformidade nos critérios adotados pelas bancas que atuam ao longo do procedimento.

5. Judicialização da Política

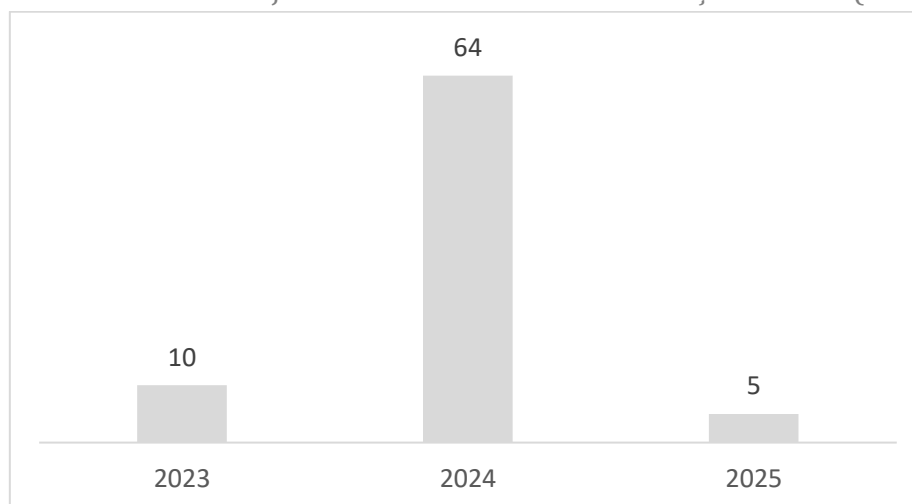
Após reconstruir a trajetória institucional da política de cotas na USP e o modo de funcionamento das bancas de heteroidentificação no período 2023–2025, este capítulo desloca o foco para a arena judicial, onde essas decisões administrativas são contestadas, moduladas e, por vezes, reconfiguradas. A judicialização, aqui, é tomada como um desdobramento constitutivo da implementação, uma vez que ela produz efeitos concretos sobre a gestão da política. Partindo desse cenário, o capítulo apresenta o panorama dos litígios registrados no triênio, identifica padrões

de resposta do Judiciário paulista e discute suas implicações para a estabilidade e a legitimidade do procedimento.

Em termos metodológicos, foram realizados pedidos de acesso à informação para USP questionando os dados referentes aos processos judiciais decorrentes da atuação das bancas de heteroidentificação nos vestibulares do triênio.¹² Segundo informações prestadas pela instituição, foram ajuizados 18 processos em 2023, 79 em 2024 e 6 em 2025, totalizando 103 ações no triênio de ações ajuizadas contra a USP por candidatos insatisfeitos com a decisão referente à heteroidentificação. Questionada sobre o número relativamente baixo de processos em 2025, a USP confirmou a consistência do dado e reiterou sua exatidão.

Cada um desses processos foi consultado no sistema e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). A análise esteve concentrada na primeira instância, seguindo três etapas: (i) leitura da petição inicial para verificação da pertinência temática do feito ao objeto do estudo; (ii) exame da decisão liminar proferida no curso do processo, com o objetivo de apurar se houve o deferimento do pedido para suspensão da decisão administrativa, o que implicaria a matrícula imediata do candidato no curso de graduação; e (iii) verificação da existência de sentença de mérito em primeira instância, registrando-se se a decisão definitiva confirmou ou reformou a ordem liminar. Por meio desse procedimento, foram excluídos da amostra 24 processos judiciais, por não apresentarem pertinência temática com o objeto do estudo ou por tramitarem em segredo de justiça, o que impossibilitou o acesso às suas informações, chegando-se à seguinte amostra:

Gráfico 5: Demandas judiciais sobre heteroidentificação na USP (2023-2025)



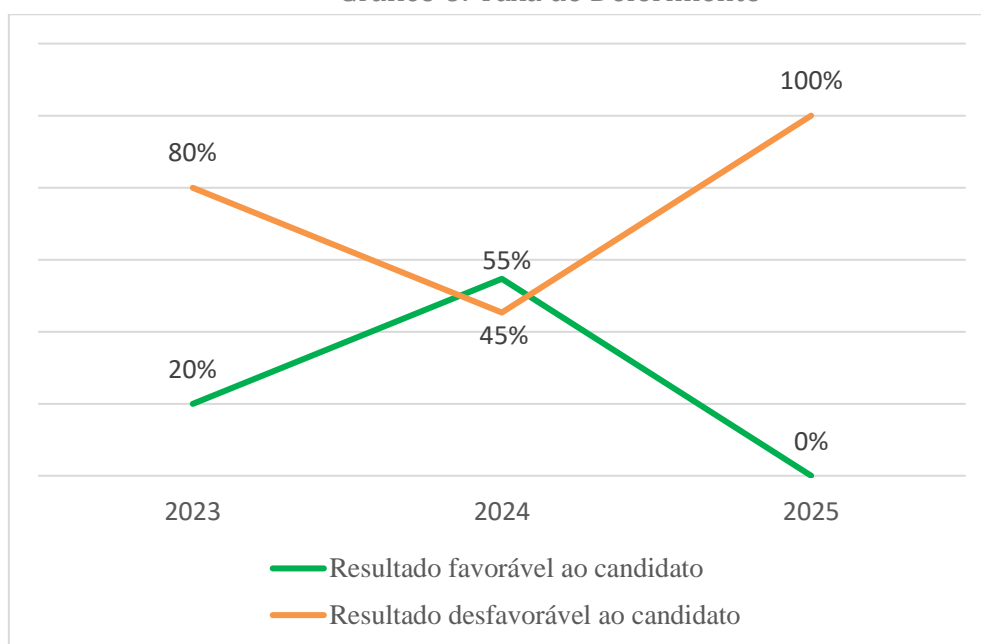
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

¹² Os pedidos de acesso à informação foram cadastrados sob os números 270826, 272612 e 272982, realizados, respectivamente, em 21/05/2025, 08/07/2025 e 17/07/2025. As respostas da Universidade foram encaminhadas nas datas 28/05/2025, 15/07/2025 e 22/07/2025.

É importante notar que o foco desta investigação não recai sobre a discussão minuciosa dos argumentos das partes (candidatos e USP), tampouco sobre a eventual repercussão desses processos em outras instâncias do Poder Judiciário. O objetivo central consistiu em dimensionar a incidência de litígios relacionados às decisões das bancas no vestibular e em estabelecer uma perspectiva acerca da deferência do Poder Judiciário paulista frente a essa agenda. Buscou-se compreender, em termos agregados, a tendência de êxito ou de insucesso dos candidatos que recorreram à via judicial após a desclassificação no procedimento de heteroidentificação, de modo a qualificar empiricamente o padrão decisório do Judiciário e suas implicações para a política de cotas na Universidade.

Após a análise individual de cada processo, os casos foram classificados em duas categorias: “*resultado favorável ao candidato*”, para os casos em que houve reversão da decisão da USP por decisão judicial (liminar ou sentencial), e “*resultado desfavorável ao candidato*”, nos demais casos. Para fins de categorização, nos processos que já possuíam sentença de mérito adotou-se o entendimento sentencial; nos demais, a classificação baseou-se no entendimento presente na decisão liminar. A partir dessa classificação, delineou-se o seguinte cenário:

Gráfico 6: Taxa de Deferimento



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da USP.

Como é possível depreender do gráfico, em 2023, a análise dos processos revela que apenas 20% das ações resultaram em decisões favoráveis aos candidatos. Esse dado indica, em linhas gerais, uma postura inicial de deferência do Poder Judiciário paulista às deliberações da banca de heteroidentificação da USP, com os juízes reafirmando a legitimidade institucional do procedimento e a autonomia universitária na condução da política de cotas. O ano de 2024, por sua vez,

apresentou uma mudança significativa, com 55% de decisões favoráveis aos candidatos.

Parte dessa inflexão pode ser atribuída à repercussão de dois casos emblemáticos, envolvendo candidatos aos cursos de Direito e Medicina, desclassificados em procedimentos virtuais de heteroidentificação (Palhares, 2024a; Palhares, 2024b). A ampla cobertura jornalística e as diferentes manifestações da sociedade civil levaram a USP a emitir notas públicas em defesa do rigor de seus critérios (Lanna, 2024), ao mesmo tempo em que passou a ser alvo de críticas quanto à solidez de sua metodologia. Não por acaso, vários autores de ações judiciais de 2024 se valeram desses episódios como argumentos para questionar a credibilidade do procedimento. A pressão foi tamanha que o reitor da USP concedeu entrevista à Folha de São Paulo (Palhares, 2024c), comprometendo-se a “corrigir e aprimorar” o processo de avaliação dos candidatos e prometendo a realização presencial de todas as etapas de heteroidentificação a partir de 2025.

Já o ano seguinte, contudo, apresentou um cenário oposto: nenhuma ação resultou em decisão favorável aos candidatos, configurando uma taxa de deferência de 100% às deliberações da USP. Esse resultado pode sugerir não apenas uma maior consolidação institucional da banca, mas também um reposicionamento do Judiciário paulista, que parece ter reforçado a autonomia da Universidade na definição de critérios e metodologias de trabalho. Ainda assim, cabe notar a contradição entre a promessa pública do reitor, de realizar a heteroidentificação de forma presencial, e a padronização efetivamente implementada pela USP em 2025, que tornou o procedimento integralmente virtual.

Além disso, da leitura sistemática dos processos emergem outras importantes considerações. Primeiramente, é interessante notar que, nos casos em que o resultado foi desfavorável ao candidato, os juízes, em geral, fundamentam sua decisão com base na autonomia universitária e a legitimidade técnica das bancas de heteroidentificação, limitando o controle judicial ao exame de legalidade, sem adentrar o mérito administrativo. Por outro lado, nos casos de resultado favorável ao candidato, observou-se que os fundamentos são mais heterogêneos: desde o reconhecimento do enquadramento do candidato com base em critérios alheios ao fenótipo (v.g., ascendência familiar, exames dermatológicos/genéticos), até situações em que o magistrado realizou apreciação fenotípica própria a partir de fotografias juntadas aos autos pelos candidatos.

Tomados em conjunto, esses resultados sugerem que a judicialização, embora episódica se comparada com a dimensão de candidaturas que são analisadas na seara administrativa da política, parece querer testar os limites institucionais do procedimento neste período inicial de sua implementação, em vista da oscilação do grau de deferência do Judiciário paulista às decisões da banca de heteroidentificação, além de tensões inerentes ao processo de consolidação

institucional desse mecanismo. Sem pretender esgotar o debate, o estudo pode oferecer um indicador sintético do padrão decisório em primeira instância sobre o mecanismo das bancas de heteroidentificação e contribuir para a literatura especializada no estudo do controle judicial de políticas públicas.

Considerações Finais

O presente artigo se propôs a documentar a experiência da USP com a implantação de um controle antifraude na política de cotas raciais. Para além da apresentação dos dados oficiais sobre o procedimento de heteroidentificação realizado no primeiro triênio de implantação do controle, o estudo se comprometeu a sistematizar a trajetória institucional da política na USP, valorizando os seus processos e criando um repertório de informações que possa ser útil a outras universidades do país e à própria USP, que, em um futuro próximo, poderá ter outros atores eleitos e designados para coordenar e participar deste processo.

É notório que, do ponto de vista científico, a apreciação de dados relativos a três anos de implementação do controle antifraude não permite apresentar conclusões definitivas sobre a eficiência da ferramenta. No entanto, é válido reconhecer que, em um diagnóstico preliminar, a banca de heteroidentificação, mesmo com suas sensibilidades, tem servido como uma relevante estratégia de monitoramento da política de cotas raciais da USP e, quando levada às instâncias de controle externo, como o Poder Judiciário, tem sido confirmada como uma ferramenta legítima.

Na observação proposta pelo estudo, três conclusões merecem destaque. A primeira é que o procedimento de heteroidentificação da USP, tal como atualmente estruturado, envolve múltiplas etapas concebidas para assegurar rigor e cautela, reduzindo o risco de equívocos na aferição das candidaturas. Em segundo lugar, os dados sugerem que a banca tem atuado predominantemente para validar, e não para invalidar, as autodeclarações, sobretudo tendo em vista que a etapa de análise fotográfica se consolidou como altamente resolutive, diminuindo a necessidade de deliberações posteriores em entrevistas ou recursos e reafirmando a autodeclaração racial como elemento central da política de cotas. Por fim, ainda que três anos de implementação não sejam suficientes para permitir conclusões definitivas acerca da eficiência do controle antifraude e de sua consolidação perante instâncias de controle externo, é possível afirmar que, em um diagnóstico preliminar, a banca de heteroidentificação tem se mostrado uma estratégia relevante de monitoramento da política de cotas e vem sendo reiteradamente reconhecida como legítima pelo Poder Judiciário paulista.

Referências

- BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito, in MACHADO, Maíra Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o Direito*, 1. ed. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 81-118.
- CORREA, Suzana. Alunos da USP denunciam pelo menos 400 casos de fraude em cotas raciais na universidade. *O Globo*, 24 out. 2019. Acesso em: 18 ago. 2025.
- DIAS, Gleidson Renato Martins. Considerações à Portaria Normativa nº 4 de 6 abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, in DIAS, Gleidson Renato Martins; FABER JÚNIOR, Paulo Roberto (org.). *Heteroidentificação e cotas raciais: metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS, 2018, p. 142-175.
- FONTOURA, Maria Conceição Lopes. Tirando a Vovó e o Vovô do Armário, in DIAS, Gleidson Renato Martins; FABER JÚNIOR, Paulo Roberto (org.). *Heteroidentificação e cotas raciais: metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS, 2018, p. 107-139.
- HASENBALG, Carlos. Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 38, n. 2, p. 355-374, 1998.
- LANNA, Ana Lúcia Duarte. Comissões de heteroidentificação e a política de cotas na USP. *Jornal da USP*, 5 mar. 2024. Acesso em: 18 ago. 2025.
- LANNA, Ana Lúcia Duarte. Os desafios da heteroidentificação. *Jornal da USP*, 20 jan. 2025. Acesso em: 18 ago. 2025.
- MÓDOLO, Lucas de Santana. Cotas étnico-raciais na Universidade de São Paulo: da implementação à necessidade do controle antifraude. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, v. 4, n. 1, p. 73-95, 2021.
- MOREIRA, Matheus. USP deve ter banca de identificação racial no próximo vestibular, diz novo reitor. *Folha de São Paulo*, 22 fev. 2022. Acesso em: 18 ago. 2025.
- MORI, Leticia. A luta contra os fraudadores de cotas raciais nas universidades públicas. *BBC News Brasil*, 23 fev. 2020. Acesso em: 18 ago. 2025.
- NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2007.
- PALHARES, Isabela. Aluno processa USP após perder vaga em Direito por não ser considerado pardo. *Folha de São Paulo*, 1 mar. 2024. Acesso em: 5 set. 2025.
- PALHARES, Isabela. Banca presencial para pretos e pardos, prometida por reitor da USP, deve ocorrer só em 2025. *Folha de São Paulo*, 5 mar. 2024. Acesso em: 5 set. 2025.

- PALHARES, Isabela. USP cancela matrícula de cotista de Medicina por negar que ele seja pardo. *Folha de São Paulo*, 29 fev. 2024. Acesso em: 5 set. 2025.
- PRIP. Audiência na FDUSP sobre comissões de heteroidentificação. *PRIP*, 2 ago. 2022. Acesso em: 18 ago. 2025.
- SANTOS, Adilson Pereira dos; TEODORO, Paula Silva; FERREIRA, Lígia dos Santos. Um panorama das comissões de heteroidentificação étnico-racial: reflexões do II Seminário Nacional. *Revista Ensaios e Pesquisa em Educação e Cultura*, v. 5, n. 9, p. 68-85, 2020.
- SANTOS, Sales Augusto dos. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, v. 13, n. 36, p. 365-415, 2021.
- SILVA SILVA, Vinicius Conceição. O controle da autodeclaração racial dos beneficiados das cotas raciais: a experiência das comissões de heteroidentificação na Defensoria Pública de São Paulo. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, v. 4, n. 1, p. 97-117, 2022.
- SILVA, Bruna Caroline Moreira; XAVIER, Wescley Silva; CALBINO, Daniel. Política de cotas e meritocracia: uma análise da percepção de professores universitários. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 65, n. 1, p. 1-34, 2022.
- SILVA, Suellen Francine da Silva e. *Vivências escolares de estudantes negros: o acesso à Universidade de São Paulo após a adoção das cotas raciais*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.
- SOUZA, Marcilene Garcia de. Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na educação superior e nos concursos públicos. *Revista Educação em Debate*, ano 42, n. 83, p. 85-97, 2020.
- VAZ, Livia Sant'anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2022.