



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA**  
**MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**ESTADO, CONTROLE EXTERNO E DESIGUALDADES RACIAIS:**  
**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS AÇÕES AFIRMATIVAS.**

**CLÉMENS SOARES DOS SANTOS**

Professor Dr. Marcos Vinícius Lustosa Queiroz

Coorientadora: Professora Dra. Ana Luisa Araújo de Oliveira

Brasília-DF  
2025

---

Código de catalogação na publicação – CIP

S237e Santos, Clémens Soares dos. Estado, controle externo e desigualdades raciais: a atuação do Tribunal de Contas da União nas ações afirmativas

/ Clémens Soares dos Santos. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2026.

93 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Vinícius Lustosa Queiroz

Coorientadora: Profa. Dra. Ana Luisa Araújo de Oliveira

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2026.

1. Políticas públicas. 2. Ação afirmativa. 3. Direito constitucional. I.  
Título

CDDir 341.2722

**CLÉMENS SOARES DOS SANTOS**

**ESTADO, CONTROLE EXTERNO E DESIGUALDADES RACIAIS:  
A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS AÇÕES AFIRMATIVAS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito como parte do requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, pelo do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Professor Dr. Marcos Vinícius Lustosa Queiroz (Filiação: IDP)

Coorientadora: Profa. Dra. Ana Luisa Araújo de Oliveira (Filiação: Univasf)

Data da defesa: 18.12.2025

Brasília-DF

2025

Aos mortos e aos vivos que me  
ensinaram e me conduziram até aqui.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer e abraçar são os verbos que representam bem o presente momento. Agradecer e abraçar a família. A caminhada solitária de estudo e escrita seria muito mais sofrida sem as interrupções para me trazer um lanche ou um café. Agradecer e abraçar os amigos dos quais me afastei. Trilhas, churrascos e chopps foram adiados até que o resultado final deste trabalho ocorresse. Agradecer e abraçar os colegas do IDP. Os debates, almoços e pausas para o café foram momentos muito agradáveis dos quais senti falta durante a fase da escrita. Agradecer e abraçar professores e professoras, especialmente aos membros que compõem esta Banca. Escolhidos não só pelo elevado conhecimento sobre Direito e relações raciais, Ações afirmativas, Hermenêutica e Controle Externo, mas por serem verdadeiros faróis que iluminaram minha caminhada acadêmica. Agradecer ao Tribunal de Contas da União, que por meio do Instituto Serzedelo Corrêa, me concedeu bolsa parcial para realização do mestrado. Por fim, agradecer e abraçar a minha mãe e, postumamente, a minha avó que mesmo sem títulos acadêmicos foram minhas primeiras orientadoras.

Agradecer e abraçar é também reconhecer o que muitas outras pessoas, anônimas ou não, contribuíram para que eu chegasse até aqui com a certeza de que ninguém vence sozinho.

Aos que vieram antes de mim. Aos que abriram caminhos. Aos que lutaram para que a minha voz pudesse ressoar: agradeço e abraço.

## RESUMO:

Este estudo analisa a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na fiscalização de políticas públicas de ações afirmativas destinadas à população negra, com o objetivo geral de compreender em que momento as ações afirmativas entram na agenda do TCU. Fundamenta-se em autores-chave sobre racismo e equidade — Dora Lúcia Bertúlio, Silvio Luiz de Almeida, Eduardo Bonilla-Silva e Mário Theodoro — articulados ao campo de políticas públicas de Leonardo Secchi e ao marco constitucional e jurisprudencial do STF (ADPF 186 e ADC 41). Também mobiliza referenciais de auditoria da INTOSAI/ISSAI e do Manual de Auditoria Operacional do TCU (MOP). Metodologicamente, o trabalho combina análise documental (leis, acórdãos e relatórios — com destaque para os Acórdãos 2.376/2022 e 1.657/2024), exame de bases oficiais (IBGE/Ipea) e entrevistas semiestruturadas com seis servidores experientes em auditoria operacional, realizadas entre 30/09 e 16/10/2025 via Microsoft Teams. O recorte empírico abrange 2002–2025, permitiu avaliar motivações que influenciaram a inclusão de auditorias em políticas de ações afirmativas. Os resultados evidenciam a predominância histórica de uma abordagem formalista nas auditorias do TCU, com baixa consideração da variável raça/cor nas dimensões de eficácia, efetividade e equidade, agravada por lacunas informacionais e monitoramento insuficiente (p. ex., SISU, dados do Prouni). Não obstante, identificam-se sinais de mudança institucional: inclusão da equidade como ‘quinto E’, criação de instâncias internas (CTEDI), diretrizes estratégicas 2023–2028 e ações de letramento racial, que abrem agenda para auditorias orientadas por dados desagregados e escuta de grupos vulnerabilizados. Conclui-se que a atuação do TCU não tem sido, historicamente, intencionalmente direcionada à redução das desigualdades raciais, embora haja evolução recente capaz de reorientar o controle externo para induzir resultados de justiça material. Transformar diretrizes em rotinas — com métodos, métricas e metas — é condição para que o TCU passe de testemunha a agente da igualdade prometida pela Constituição de 1988.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas da União; Ações afirmativas; Racismo institucional; Auditoria operacional.

## ABSTRACT:

This study analyzes the performance of the Brazilian Federal Court of Audit (Tribunal de Contas da União – TCU) in overseeing public affirmative action policies targeted at the Black population. Its general objective is to understand when affirmative action enters the TCU's agenda. It is grounded in key authors on racism and equity — Dora Lúcia Bertúlio, Silvio Luiz de Almeida, Eduardo Bonilla-Silva, and Mário Theodoro — articulated with the public policy framework of Leonardo Secchi and the constitutional and jurisprudential framework of the Brazilian Supreme Court (STF) (ADPF 186 and ADC 41). It also draws on audit references from INTOSAI/ISSAI and the TCU's Operational Audit Manual (MOP). Methodologically, the work combines documentary analysis (laws, court rulings, and reports — with emphasis on Rulings 2,376/2022 and 1,657/2024), examination of official databases (IBGE/Ipea), and semi-structured interviews with six experienced operational audit officials, conducted between September 30 and October 16, 2025, via Microsoft Teams. The empirical time limit covers 2002–2025, enabling an assessment of the motivations that influenced the inclusion of affirmative action policy audits. The results highlight the historical predominance of a formalistic approach in TCU audits, with low consideration of the race/color variable in the dimensions of efficacy, effectiveness, and equity, aggravated by informational gaps and insufficient monitoring (e.g., SISU, Prouni data). Nonetheless, signs of institutional change are identified: the inclusion of equity as a 'fifth E,' the creation of internal bodies (CTEDI), the 2023–2028 strategic guidelines, and racial literacy initiatives, which open an agenda for audits guided by disaggregated data and the inclusion of vulnerable groups' perspectives. It is concluded that the TCU's performance has not historically been intentionally directed at reducing racial inequalities, although there is recent evolution capable of reorienting external oversight to foster substantive justice outcomes. Transforming guidelines into routines — with methods, metrics, and targets — is a necessary condition for the TCU to transition from a witness to an active agent of equality promised by the 1988 Constitution.

**Key words:** *Federal Court of Accounts; Affirmative action; Institutional racism; Performance audit.*

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	8
1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES AFIRMATIVAS .....	15
1.1 As raízes das desigualdades raciais e o papel do Estado .....	17
1.2 O Estado como ator de políticas públicas.....	22
1.3 A política pública de ações afirmativas no Brasil .....	26
1.4 Ações afirmativas para ingresso no ensino superior como forma de inclusão da população negra.....	30
1.5 Ações afirmativas para ingresso no serviço público .....	33
2 RACISMO ESTRUTURAL E INSTITUCIONAL NO BRASIL: FORMAÇÃO HISTÓRICA E ABORDAGEM CONSTITUCIONAL .....	39
2.1 A construção histórica do racismo no Brasil .....	40
2.2 Breve histórico sobre o racismo .....	43
2.3 Duas compreensões sobre o racismo: institucional e estrutural. ....	45
2.4 Discriminação direta e indireta.....	52
2.5 A Constituição de 1988 e o enfrentamento ao racismo .....	54
3 CONTROLE EXTERNO E IGUALDADE RACIAL: A ATUAÇÃO DO TCU FRENTE ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	56
3.1 Breve histórico sobre o Tribunal de Contas da União.....	57
3.2 Auditorias operacionais: como o TCU avalia as políticas públicas .....	60
3.3 Auditoria no Programa Morar Melhor: democracia racial e racismo inverso. ....	67
3.4 Análise das auditorias do TCU sobre ações afirmativas .....	70
3.5 Avaliação do TCU sobre a implementação de cotas raciais.....	71
3.6 Avaliação do TCU sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni).....	76
3.7 Como as ações afirmativas entram na agenda do TCU? .....	78
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	82
REFERÊNCIAS .....	85

## INTRODUÇÃO

Quando eu era jovem, acreditava que o Direito Constitucional era a bíblia do Estado. A potencialidade do poder constituinte originário que, segundo o abade Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836)<sup>1</sup>, residia no povo dava a impressão de que para as mudanças ocorrerem bastava que ele estivesse consciente da necessidade de mudança e o Estado se transformava. O povo deveria poder tudo. Todo poder ao povo! Ainda que às vezes guarde essa utopia em algum lugar da minha alma pseudorrevolucionária, a realidade me despertou do sonho e me trouxe para o dia a dia das desigualdades sociais.

Acordar às 4 da manhã para pegar o ônibus lotado de trabalhadores suburbanos, em sua maioria pretos como eu, andar a passos largos por mais 30 minutos para estar pontualmente às 7:50 “em forma” no Colégio da Polícia Militar da Bahia, enquanto o meu colega chegava de carro na porta da escola era o primeiro exemplo das diferenças que eu percebia. À noite, ao chegar do trabalho, depois de mais uma viagem de ônibus lotado, ainda receber a abordagem de um policial militar enquanto abria a porta de casa, era mais um exemplo das desigualdades que eu não teorizava. Eu sentia.

Talvez venha daí a minha indignação com as desigualdades sociais. Salvador é uma cidade majoritariamente habitada por pretos e pardos de pele escura, mas apesar disso, a classe dominante, empresarial, política, judicial e militar é branca. Algo que não parece ter mudado desde a fundação da Cidade em 1549.

A mudança para a Capital Federal me trouxe ascensão social, estabilidade profissional, melhoria da qualidade de vida. Sinais externos que supostamente, pelo senso comum, deveriam eliminar o racismo. A prática cotidiana, entretanto, demonstrou que em um país racista, nada apaga a raça. Os sinais de que disputo um lugar que não é comum para os negros estão sempre presentes e o olhar atento para as desigualdades raciais não me deixam esquecer que não se trata apenas de uma cidade. É toda uma sociedade que convive diariamente com as desigualdades e as considera absolutamente normal.

Hoje, passados 25 anos como servidor público federal em Brasília, a inquietação com a inércia dos Poderes da República em atuar para que a maioria da população — pretos e pardos — sejam verdadeiramente parte de uma nação de iguais continua presente e persistente como

---

<sup>1</sup> O padre católico Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836) é reconhecido pela história do Direito como o criador da teoria do poder constituinte originário. Poder latente que é elevado à máxima potência quando cria um Estado e elabora uma nova constituição. As origens da teoria do poder constituinte: o Abade Sieyès e a revolução francesa (Marcos Leite Garcia, 2016)

era antes para um jovem estudante que ousou trilhar caminhos não destinados aos negros deste país.

\*\*\*

O Brasil é um país desigual. A desigualdade tem cor. A desigualdade racial decorre do racismo e permanece uma realidade marcante, produzindo diariamente desvantagens significativas em termos de acesso à educação, saúde, emprego e renda, condenando a população negra à estagnação social e à posições mais baixas na hierarquia social e econômica. O Estado segregou e continua segregando com base na cor da pele.

Para os iniciados e letrados racialmente, os assuntos aqui tratados são lugares-comuns nas discussões acadêmicas e nas rodas de conversas de uma mesa de bar, mas para muitos outros leitores — negros inclusive —, este não é um tema trivial, pois os mais de três séculos de escravização moldaram a sociedade brasileira como uma formação social diferente de outros países de histórico escravista. As relações estabelecidas são complexas, tornando difícil a tarefa de definir o racismo e de relacioná-lo com a desigualdade que nos define enquanto país.

A análise aqui realizada é destinada a entender como determinado órgão pode ou não atuar para reduzir disparidades sociais se não leva em conta o motivo pelo qual a maior parte da população compõe a base de todos os indicadores sociais. Ao final, pretende-se concluir como este mesmo órgão, responsável pelo controle externo federal, pode ter um papel transformador e indutor de políticas públicas que levem a sério a diminuição das desigualdades raciais. Em resumo: há muito o que contar sobre esta sociedade desigual.

Os indicadores sociais elaborados pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), em 2024, evidenciam o que um simples “teste do pescoço” denuncia: os negros estão na base das situações de desigualdade<sup>2</sup>. Não estão presentes nos espaços de decisão e as políticas públicas não são criadas e/ou implementadas por eles e a partir de sua condição subalterna na sociedade. Neste trabalho, proponho questionar a atuação do TCU na fiscalização de políticas públicas destinadas a reduzir as desigualdades raciais e a combater o racismo, tendo como objeto de análise auditorias de ações afirmativas à população negra.

Parto<sup>3</sup> do princípio de que a Constituição Federal de 1988, norma fundante de um novo projeto de Estado, ao requerer mudanças substanciais, estabelece como um dos objetivos

---

<sup>2</sup> Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/retrato>. Acesso em 15.04.2025. Ver também material produzido pelo IBGE - Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html>. Acesso em 08.12.2025.

<sup>3</sup> Esta dissertação será escrita na primeira pessoa do singular. O conteúdo, a natureza e a justificativa da pesquisa revelam o posicionamento do "eu" sem deixar de lado os requisitos metodológicos próprios de um trabalho acadêmico.

fundamentais a superação das desigualdades. Para este mister, mobiliza os Poderes da República, os órgãos autônomos e toda a sociedade para direcionarem seus planejamentos (imperativos para os primeiros e desejáveis para a última) em ações deliberadas<sup>4</sup> com o intuito de superar as desigualdades sociais, que são praticamente sinônimas de desigualdades raciais como provam os indicadores nacionais.

Esta dissertação tem como tema a relação entre o TCU e as ações afirmativas. Analiso a atuação do órgão de controle externo na fiscalização da política pública em três auditorias: uma destinada às cotas para negros nas universidades, outra destinada a avaliar a sustentabilidade do programa ProUni e Fies, e a última sobre o programa de incentivo a moradia – Morar Melhor.

Ressente-se a ausência de avaliação pelo TCU da política de cotas para o serviço público federal instituído pela Lei 12.990/2014. Durante toda a vigência da norma, não houve fiscalizações mesmo sendo uma ação pública que representa uma das possíveis respostas estatais às desigualdades raciais. Nesse contexto, considerando que o comando constitucional se destina aos três poderes, aos órgãos da República e à toda a sociedade, e considerando que os tribunais de contas são órgãos constituintes dessa República, é fundamental investigar as causas que interdita a atuação do TCU e que impacta o silêncio institucional ocasiona na redução das desigualdades sociais e raciais.

O trabalho pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma o TCU tem incorporado a pauta das ações afirmativas em sua atuação fiscalizatória, e quais fatores explicam sua histórica omissão frente às desigualdades raciais?

A partir desse questionamento condutor da pesquisa, levantei a hipótese inicial, de que a atuação da Corte de Contas não era intencionalmente voltada para a redução das desigualdades raciais. A segunda hipótese possível era que a análise do TCU não leva em conta a questão racial por não está conscientemente atenta aos problemas decorrentes do racismo no Brasil. A terceira hipótese era de que a neutralidade das “boas práticas” de auditoria ignora a questão racial. Por fim, uma quarta hipótese de que o racismo institucional faz com que auditores/auditoras nem considerem as questões raciais, porque acreditam que não existe racismo. Para um problema complexo, essas variáveis nem sempre podem ser validadas, mas as considerei como fios condutores da pesquisa que pretendia realizar.

---

<sup>4</sup> Ação deliberada e intencionalidade são utilizados neste trabalho como sinônimos de ações efetivas que modificam de fato a vida dos destinatários da ação do Estado. Nesse sentido, não se enquadram nessa categoria os discursos parnasianos, os “selos” promovidos por instituições públicas e privadas aqui entendidos como propostas que valorizam mais as personalidades envolvidas do que o público destinatário da ação. Sinônimos populares para “Ficar bem na foto.”, “Para inglês ver.”, “#sqn”.

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a atuação do TCU na fiscalização de políticas públicas para entender como ações afirmativas à população negra entram na agenda do órgão,

Os objetivos específicos têm o propósito de: apresentar uma definição de Estado como ator fundamental para a redução das desigualdades, bem como definições de ações afirmativas; explicitar as definições de racismo e analisar as implicações do fenômeno na sociedade; analisar como o TCU atua na fiscalização de políticas públicas de ações afirmativas, especialmente no contexto da promoção da igualdade racial, avaliando seus métodos, limitações e avanços institucionais recentes.

A pesquisa se justifica primeiro pelo contexto em que se discute a efetividade das ações afirmativas depois de mais de uma década de vigência e as dificuldades para a implementação da política pública, em especial, a destinação das cotas para o público-alvo previstas na Lei nº 12.711/2012 (cotas raciais para ingresso nos institutos de educação superior federal), e a Lei 12.990/2014 (cotas raciais para ingresso no serviço público federal). Como medidas temporárias que são, deveriam existir enquanto as condições de desigualdades persistem. A permanência desses incentivos tanto revela a iniquidade material, quanto a omissão do Estado em cumprir os dispositivos das respectivas leis, e, principalmente da Constituição Federal.

Apesar de avanços e retrocessos, as ações afirmativas ampliaram o ingresso de negros nas universidades e na administração pública. Essas leis tiveram impacto significativo na inclusão de estudantes e servidores públicos na última década. São políticas públicas com grande potencial de promover no plano individual a ascensão social por meio do ingresso nas universidades e institutos de ensino superior e por meio do ingresso no serviço público. No plano coletivo, trata-se de uma mudança de paradigma quanto à possibilidade de falar de si em primeira pessoa, de empoderar-se como sujeito da história e de ampliar a representatividade na prestação de serviços públicos para que sejam mais aderentes às necessidades da maioria da população.

Ainda que as cotas não sejam suficientes para combater o racismo que se manifesta, dentre outras formas, na desigualdade de renda e de acesso aos bens de consumo, é imperativo que a atuação do TCU, como órgão de fiscalização de políticas públicas, seja constitucionalmente direcionada a avaliar a eficácia da atuação estatal destinada a reduzir desigualdades sociais.

A segunda justificativa é de natureza pessoal. Como homem negro, cidadão e servidor do TCU desde 2001, inquieta-me constatar que a pluralidade da sociedade não está representada nos quadros deste órgão que é respeitado pela qualificação técnica de seus servidores. Verifico

que de um total de 2.180 servidores, 1.385 se autodeclararam brancos (63,53%) e 551 deles exercem alguma função de gestão. Apenas 78 (3,6%) se autodeclararam pretos. Desses, apenas 7 (sete) ocupam função diretiva superior ou de assessoramento superior, classificados como funções de confiança nível 5 (FC-5).<sup>5</sup> Com uma composição majoritariamente branca, como esperar que os trabalhos sejam analisados a partir de uma perspectiva que contemple a raça? Comecei a me questionar: quando avaliamos as políticas públicas a partir de critérios de eficácia, eficiência, efetividade, e mais recentemente, equidade, a perspectiva de raça também está contemplada?

De início, não identifiquei nos manuais de auditoria do TCU, referenciais que estabelecessem protocolos da verificação sobre o componente racial das políticas públicas avaliadas. Ao final da pesquisa, a publicação de um referencial para avaliar a equidade sinalizou mudanças na maneira com o órgão está tratando o tema. A atual gestão adotou como diretriz a “participação cidadã”, iniciativa que pretende considerar as demandas do cidadão no planejamento das ações de fiscalização. A medida ainda é incipiente para que se possa avaliar os resultados, mas sinaliza o reconhecimento do longo silêncio do tribunal frente às desigualdades raciais.

A metodologia utilizada constituiu-se de análise qualitativa do relatório e Acórdão 2376/2022, referente a auditoria na qual se avaliou o programa de cotas para universidades públicas, bem como do relatório e Acórdão 1657/2024 que avaliou o FIES e o ProUni. A escolha se deveu ao fato de serem as únicas ações realizadas para avaliar a efetividade de políticas afirmativas. A análise incidental do Acórdão 423/2004, referente ao Programa Morar Melhor, permitiu reforçar a hipótese de que o TCU não considera a raça como elemento fundamental para se entender as desigualdades sociais no Brasil.

Também realizei entrevistas semiestruturadas com servidores do TCU, com o objetivo de compreender as percepções desses agentes sobre a forma como a Corte de Contas avaliou a política de cotas raciais. Busquei identificar, a partir da perspectiva dos entrevistados, se o marcador racial é considerado relevante para a efetividade das auditorias e para o cumprimento da função constitucional do controle externo. As entrevistas foram conduzidas com seis servidores com experiência em auditorias operacionais, entre os dias 30 de setembro e 16 de outubro de 2025, por meio da plataforma Microsoft Teams, seguindo o roteiro apresentado no Anexo I.

---

<sup>5</sup> As informações foram obtidas a partir de levantamento da força de trabalho do Tribunal de Contas da União, ainda não disponível para consulta pública.

As respostas foram analisadas qualitativamente por meio de leitura reflexiva orientada pelas hipóteses previamente formuladas. A análise buscou identificar padrões discursivos, recorrências e contradições, relacionando os depoimentos às evidências documentais e ao referencial teórico. Embora os trechos das entrevistas não estejam integralmente transcritos no corpo do texto, suas contribuições foram decisivas para aprofundar a compreensão do objeto de estudo, indicar fontes não inicialmente previstas — como a auditoria no Programa Morar Melhor — e evidenciar a influência de acordos internacionais na definição de enfoques e prioridades das auditorias.

A utilização pontual de excertos das entrevistas tem como propósito preservar o anonimato dos respondentes, respeitando os princípios éticos da pesquisa. Reconhece-se, ainda, que o número reduzido de auditorias diretamente relacionadas às ações afirmativas e a escassez de dados desagregados por raça nas fontes oficiais constituem limitações metodológicas relevantes. Para mitigar esses obstáculos, optou-se por valorizar as entrevistas como instrumento complementar, capaz de revelar aspectos da cultura institucional e da lógica interna de funcionamento do TCU que não se encontram nos documentos formais. Essa estratégia permitiu ampliar o alcance interpretativo da pesquisa e reforçar sua consistência metodológica.

A literatura majoritária sobre o TCU circunscreve-se às competências previstas nos art. 71 a 75 da Constituição Federal, na legislação infraconstitucional como a Lei de Licitações (Lei 14.1133/2023), A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), a Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/1964) a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Também são objetos de estudo a jurisprudência sobre temas cotidianos da administração pública: legislação de pessoal, compras públicas, fiscalização, regulação e governança. Por fim, estudos voltados para o direito processual com temas como prescrição, decadência e sistema de precedentes. Para além de análises dogmáticas, na revisão realizada ressaltou-se de uma literatura que considere a razão de existir de um órgão público constitucionalmente vinculado.

Cabe menção, o artigo de Fernanda Leoni (2018) sobre a avaliação das políticas de ação afirmativa sob a perspectiva do controle do TCU, no qual avaliou acordos sobre o Programa Universidade para Todos (ProUni). Conclui que embora o tema seja reiteradamente abordado, as decisões do TCU limitam-se a indicar o fator racial no acesso à educação superior como questão de auditoria, sem, contudo, trazê-lo ao centro da análise ou induzir um posicionamento mais ativo do Poder Público no enfrentamento do problema (Leoni, 2018). Também se debruçou sobre o tema, o trabalho de Viviane Morosini Müller Espínola (2022) que analisou especificamente a atuação do TCU no monitoramento/avaliação da aplicação da Lei

12.711/2012 pelas universidades federais. A ênfase foi dada aos achados contidos no relatório e Acórdão 2376/2022 (Espínola, 2022).

Concluo que a análise da atuação do TCU sob uma perspectiva constitucional expande o debate sobre o papel dos órgãos de controle no combate ao racismo institucional e na promoção da igualdade. Essa conclusão se fundamenta em três pilares: nas lacunas de pesquisa sobre o tema, na relevância das desigualdades sociais e raciais apontadas pelo Ipea e IBGE, e no imperativo constitucional de efetivar os objetivos da República e tratados como a Convenção Interamericana contra o Racismo (CIRDI), incorporada ao ordenamento jurídico nacional pelo Decreto 10.932/2022. A inclusão dos órgãos de controle na missão de construir uma sociedade substancialmente igualitária representa uma vertente pioneira no estudo do Direito e relações raciais, bem como no estudo da atuação dos tribunais de contas.

O referencial teórico é a lente pela qual se busca analisar o fenômeno em questão: a atuação do TCU na avaliação de políticas de ações afirmativas. Para este objetivo, o estudo da doutrina administrativista não é suficiente, eis que desse ponto de vista, a Corte de Contas tem cumprido o seu papel. É necessário, portanto, conduzir a discussão a partir de uma gramática racial que convida estudiosos como Dora Lúcia Bertúlio (1989), pioneira dos estudos sobre direito e relações raciais, Sílvio Luiz de Almeida (2019), jurista que popularizou no Brasil o conceito de “racismo estrutural”, Clovis Moura (2020) que nos ajuda a refutar as tentativas de atribuir ao próprio negro a causa para sua condição subalterna na sociedade brasileira. Utilizei dos conceitos desses e de outros autores para construir uma definição abrangente de racismo.

Destaco que a inclusão dos tribunais de contas no campo do Direito e relações raciais é uma empreitada nova que modestamente inicio com este trabalho e que abre possibilidades de se analisar a atuação dos órgãos de controle na manutenção ou na superação das desigualdades que assolam o país.

Além desta introdução, o trabalho tem a seguinte divisão: no capítulo 1, contextualizo o papel do Estado na criação das desigualdades e na responsabilidade de superá-las. No caso proposto, por meio de políticas afirmativas de inclusão da população negra nas universidades e no serviço público. Em seguida, no capítulo 2, apresento as definições de racismo estrutural e institucional que são fundamentais para classificar as ações de órgãos públicos como obstáculos ao acesso a direitos ou como silenciamento acerca do vetor racial nas desigualdades sociais. Apresento, ainda, o resultado da luta do movimento negro para concretizar direitos na Constituição Federal que se tornaram fundamentais para que se pudesse exigir do poder público o combate às desigualdades; e no capítulo 3, tema central desta dissertação, analiso os normativos internos do TCU e relatórios de auditoria que tratam de ações afirmativa sob a lente

do conceito de racismo institucional como elemento que normaliza as relações e o próprio trabalho realizado pela instituição, ao tempo em que invisibiliza os sujeitos destinatários das políticas afirmativas. A Conclusão lança luz para a ampliação do campo da análise das políticas públicas a partir da perspectiva de raça como forma de melhorar a focalização das ações governamentais e concretizar direitos para a população.

## **1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES AFIRMATIVAS**

Os muitos golpes que a formação social brasileira sofreu deixou marcas indeléveis na forma como o Estado se constituiu. A passagem da monarquia para a república ocorreu com a tranquilidade de uma passeata militar. A oligarquia escravista e monarquista rapidamente se travestiu de republicana para apoiar o novo regime em troca de compensações financeiras para excluir parte da população negra do mercado de trabalho e introduzir a mão de obra europeia em suas fazendas e incipientes indústrias (Moura, 2020).

Para isso, regras, punições e incentivos foram adotados pelo Estado que atuou em duas direções diametralmente opostas em relação aos negros e aos europeus. Aos primeiros, a partir de 1850, com a proibição legal do tráfico de negros escravizados, impediu a aquisição da terra pelo uso e posse, como os brancos sempre adquiriram desde os tempos das capitânicas hereditárias e sesmarias. A partir da Lei 601/1850 (Lei de terras devolutas), somente por meio da compra se daria a posse. Isso inviabilizou a possibilidade de libertos possuírem pequenas propriedades e de gerar autonomia financeira que lhes permitisse inclusão e ascensão social. Depois de mais de três séculos de escravidão, impuseram-lhes a liberdade marginalizada. A difícil “escolha” entre continuarem trabalhando para os antigos senhores ou serem presos por vadiagem e condenados a trabalhos forçados.

O Código Criminal do Império<sup>6</sup>, que vigorou de 1830 até 1890, estabelecia pena de prisão ou de trabalho forçado para aqueles que mendigassem ou fossem considerados vadios caso não conseguissem comprovar ocupação útil, auferir renda ou pertencer a algum senhor de escravos (artigos 295 e 296). O Código Penal da República<sup>7</sup> (1890), promulgado logo após a abolição da escravatura (1888), além de limitar direitos de cidadania, tornou a repressão à vadiagem ainda mais central como forma de controlar a mão de obra liberta. O normativo dispunha, por exemplo, sobre “vadios e capoeiras” e criminalizava a não comprovação de ocupação “honesto e útil” que lhes gerasse renda. Criminalizava a capoeira e a reunião de negros

---

<sup>6</sup> Código Criminal do Império. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm). Acesso em: 14.11.2025.

<sup>7</sup> Código Penal da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm). Acesso em 14.11.2025.

sem finalidade de trabalho ou sem permissão da municipalidade (artigos 399 a 404 do Código Penal da República). O Código de Contravenções Penais da Era Vargas também associava as manifestações culturais e religiosas de matriz africanas à marginalidade<sup>8</sup>. Esses são alguns exemplos sobre como o Estado e o Direito foram estruturados para eliminar ou conter o “problema negro”: criminalizando a pobreza e a falta de vínculo empregatício formal. O “crime” não era cometer um ato danoso, mas simplesmente ser desocupado aos olhos da lei, digo, dos juizes brancos, o que serviu como uma ferramenta direta de controle da força de trabalho no Brasil pós-abolição.

Esse mesmo Estado, atuará de forma completamente diversa em relação aos europeus: concessão de incentivos<sup>9</sup> financeiros, pagamento de passagens, concessões de pequenas propriedades de terras, subsídios para início do trabalho e cidadania para quem imigrasse para o país. Sim, nossos primeiros “cotistas” eram brancos.

Segundo Parron (2022), a fundação da ordem constitucional brasileira caracterizou-se por invisibilizar a escravidão na base da representação e por nacionalizar a cidadania de modo a excluir o africano, transitando da negação da existência de negros escravizados, passando pela indefinição da cidadania e do exercício de direitos, à assimilação condicionada à permanência subalterna ao poder dominante. Era uma questão da soberania nacional e não de poderes locais, criando uma estrutura onde o cativo se tornou uma segunda natureza, institucionalmente acomodada e pouco questionada politicamente nas décadas iniciais do Império (Parron, 2022, p. 731-732).

O Estado, e o Direito que lhe dá suporte, não se limitou a controlar corpos negros por meio da esfera penal. Também no acesso à educação, impediu que pessoas negras — escravas ou libertas, pudessem estudar. A Lei nº 81/1837<sup>10</sup>, do Rio de Janeiro, proibia expressamente a matrícula de escravizados e africanos, ainda que fossem livres ou libertos.

No plano da cidadania, tampouco foi garantido aos negros o direito de votar ou ser votado, eis que se exigia que o eleitor fosse alfabetizado para ter reconhecido seus direitos

---

<sup>8</sup> Lei das Contravenções Penais, Art. 59 do Decreto-Lei nº 3.688/1941. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm). Acesso em 14.11.2025

<sup>9</sup> O Decreto 528/1890 regularizou o incentivo a imigração de europeus ao tempo em que proibia a entrada de africanos e asiáticos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 14.11.2025.

<sup>10</sup> Legislação da instrução pública da província do Rio de Janeiro (1835-1875) brevemente comentada. Coletânea de leis e decretos organizados por Marco Aurélio Corrêa Martins. Editora Pedro e João, São Carlos – SP. 2025.

políticos. Ainda assim, não bastava saber ler e escrever. Era preciso não ser “preto demais para ser deputado”<sup>11</sup>.

Na maioria dos casos, não era necessário que as leis expressamente impedissem o acesso a direitos e à cidadania. Bastava a condição expressa que excluía exatamente a parte da população que não estava contemplada na norma. O Estado brasileiro se aperfeiçoou em escamotear o racismo por meio do não dito. Sem dizer nada, a cor da pele passou a ser o critério que determinava quem poderia contar com a proteção estatal e usufruir do bem-estar social.

Assim, dado o histórico de distanciamento entre a necessidade da maioria da população e as disposições constitucionais existentes até então, a promulgação da Constituição de 1988 é comemorada pela abertura democrática que fundou um novo tipo de Estado. É bem verdade, com as contradições inerentes ao momento histórico, planejado para ser um "retorno lento e gradual" para o regime democrático. A composição de constituintes, em grande parte eleitos/indicados durante o regime militar e a participação dos representantes da elite dominante, são evidências de que ela não seria a concretização dos sonhos da maioria da população pobre e negra do país (Santos, 2015). Ainda assim, é possível concluir que o movimento negro articulou para que direitos individuais e coletivos com potencialidade de eficácia fossem incluídos na nova Carta Política e esta é uma vitória da participação popular que não pode ser esquecida, sob pena de que direitos, à duras e sangrentas penas conquistados, sejam vilipendiados pelos que sempre seguraram os açoitados.

### **1.1 As raízes das desigualdades raciais e o papel do Estado**

Foge ao escopo deste trabalho, realizar uma análise histórica da evolução do Estado brasileiro. Historiadores e cientistas políticos podem contribuir de forma mais completa do que seria possível nessa breve digressão. Importa, contudo, percorrer brevemente por etapas que serão úteis para entender onde estamos.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), Estado é uma forma peculiar de organização do poder. Peculiar porque a organização do poder em determinado espaço é livre e soberana, não precisando guardar pertinência com qualquer outro Ente, como se pensava do conceito original que surgiu na Europa do século XIII. Souza (2019), por sua vez, entende que o poder está na centralidade de toda a sociedade. É a partir dele, que as hierarquias são

---

<sup>11</sup> O advogado e juiz de direito, Monteiro Lopes (1867-1910) elegeu-se deputado federal, mas os deputados recusaram-lhe a posse por considerá-lo “preto demais”. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/114042/monteiro-lopes-o-primeiro-deputado-negro-que-o-pais-esqueceu>. Acesso em 12/12/2025.

estabelecidas, definido quem manda e quem obedece, quem se beneficia da estrutura e quem dela é excluído (Souza, 2019, p.12).

Ao estudar a formação do Estado brasileiro, não encontro similitudes entre as revoluções burguesas da França ou dos Estados Unidos, salvo pela contradição central de se criar um Estado livre para seus cidadãos ao tempo em que relega para a maioria da população a condição de escravo. Por aqui, mudou-se de colônia para império e depois para república e nada de estrutural mudou.

A exploração da mão de obra negra perdurou por mais de trezentos anos sob o regime da escravidão e passou ao “trabalho livre” sob condições análogas àquele, perdurando relações hierarquizadas, nas quais o negro segue sendo pouco representado nos espaços de poder, revelando uma democracia de contornos autocráticos. A *res publica* significava que todos teriam o mesmo direito de cidadania, já que o Estado é do povo, mas ninguém na população negra podia participar com igualdade (Parron, 2022). Não podia votar, estudar, ter terras e o direito de ir e vir era frontalmente negado pelas leis antivadiagem. Negou-se, enfim, a subjetividade do homem e da mulher negra. A maior população do império (58%), segundo o primeiro censo oficial do Brasil, realizado em 1872<sup>12</sup>, composta de pardos e negros era força motriz do país, mas sua existência e seus direitos passaram ao largo dos textos constitucionais. De fato, o Brasil é um país *sui generis*.

Aliada às relações hierárquicas de senhor e escravo, a compreensão da evolução do Estado brasileiro e sua relação com os cidadãos passa pela análise de suas profundas raízes patrimonialistas que torna o que é público em privado sem constrangimentos. A esfera pública se confundia (e ainda se confunde) com os interesses privados. A permanência desse modelo de apropriação se revela dentre outros exemplos, nos obstáculos postos à inclusão das minorias sociais nos espaços de ascensão seja nas universidades ou nos cargos públicos.

O Brasil não se conformou a um controle efetivo da sua função pública de governar para todos, mas se orientou por um projeto destinado a manter privilégios oligárquicos que se justificavam no campo valorativo entre cidadãos e escravos, e ideológico, entre raças superiores e inferiores (Bertúlio, 1989, pag. 48). A estrutura jurídica articulou-se de forma encadeada, sem rupturas, para preservar o poder estatal nas mãos das elites detentoras do poder econômico.

---

<sup>12</sup> O primeiro censo oficial do Brasil, foi ordenado pelo Imperador D. Pedro II, por meio do Decreto nº 4.856/1871. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4856-30-dezembro-1871-552291-publicacaooriginal-69467-pe.html>. Acesso em 13.12.2025. Para consultar as tabelas do Censo de 1872, acessar a Biblioteca do IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=225477>. Acesso em: 13.12.2025.

Indivíduos da "primeira classe", geralmente brancos e ricos, estavam (e ainda estão) acima da lei, utilizando-se de dinheiro e prestígio social para defender seus interesses (Corbo, 2015, p. 99). Essa estratificação contrasta com a realidade da massa de pobres que não têm acesso ao Estado de bem-estar social. Mesmo sob a égide da atual Carta Política, não são eles titulares do direito, mas destinatários daquilo que o Poder estabelecido lhes concede: escola pública sem estrutura de ensino adequada, assistencialismo e trabalho que não emancipam, caminhões-pipas para sobrevivência na seca. Tudo na medida suficiente para manter a população dependente do populista de ocasião. Na visão tradicional do Direito, permeada pela doutrina liberal-conservadora, é corriqueiro asseverar que vivemos no principado da dignidade humana e da igualdade de todos perante a lei, mas a realidade fática das desigualdades sociais insiste em demonstrar que *uns* são mais iguais que outros.

É importante destacar o trabalho da Profa. Dora Lucia de Lima Bertúlio (1989), que ressaltou o papel do direito brasileiro na inferiorização e submissão do negro, criando a categoria do "liberto" que, embora formalmente livre, era vulnerável e sem acesso aos direitos de ir e vir, não possuindo segurança essencial de sua liberdade. Ao mesmo tempo, o Estado empreendeu esforços para construir e manter uma imagem de inexistência de conflitos raciais, mesmo durante o escravismo. Antes, para exterminá-los por meio da seleção natural baseada na superioridade branca. Depois, dado o insucesso da campanha eugenista, acomodá-lo, adestrá-lo, conformá-lo em uma estrutura assimilacionista que culminou na concepção de democracia racial. Esta ideologia, fortemente associada à figuras como Gilberto Freyre (1900-1987), negou a violência escravista e a exploração baseada na cor da pele, incorporando a ideia de um caráter nacional que a todos acomoda e homogeneiza. Isso implica dizer que a situação de cada um dos membros que compõem a nação brasileira — brancos, negros e indígenas — é resultado da formação harmônica de uma sociedade onde todos estão e “conhecem o seu lugar”.

O mito da democracia racial é um discurso assimilacionista, no qual todos são aceitos desde que se mantenham no seu devido lugar e, com isso, não causem conflitos. Questionar esse paradigma resultou em muitas perseguições e prisões de lideranças negras ao longo da história.

A negação do preconceito e das práticas discriminatórias foi profundamente enraizada na história das relações raciais brasileiras, convivendo de maneira tensa com indicadores dramáticos de desigualdades raciais. Gilberto Freyre (1980, p. 649), foi um dos principais defensores da ideia de que, no Brasil, a escravidão teria sido suave e amena, que os escravos eram dóceis e passivos e os senhores generosos e afetuosos em relação a eles (Bento, 2002, p.23).

Essa ideologia foi tão bem disseminada que desde a década de 1930, boa parte dos brasileiros acham que racismo é o que ocorre em países como Estados Unidos da América, África do Sul ou Índia. Mesmo concordando que há desigualdades sociais entre brancos e negros, e que esses últimos são maioria entre os mais pobres, não há consenso acerca da existência do racismo (Kamel, 2006).

Joaquim Barbosa, ex-ministro do STF, critica essa postura ao afirmar que a chamada democracia racial brasileira é uma construção ideológica que, ao negar a existência do racismo, contribui para a perpetuação das desigualdades raciais. Segundo ele, essa concepção foi usada para justificar a ausência de ações afirmativas no Brasil por décadas, apesar das evidências de exclusão sistemática da população negra (Gomes, 2001, p. 129).

Aliado à essa ideia de convivência harmoniosa entre raças, outra característica do caráter nacional é o paternalismo que permeia relações entre brancos e negros, quando os primeiros são chamados para tutelar os interesses dos últimos. A respeitabilidade, como afirma Moreira (2024), parece ser uma qualidade que abunda entre os brancos e inexistente entre negros. Situações cotidianas em que a palavra de uma pessoa negra só é considerada verdadeira, após a validação de uma pessoa branca é mais comum do que se gostaria de admitir.

O patrimonialismo e o paternalismo caracterizam muitas das relações sociais no Brasil, mas nada é mais característico do que a naturalização da desigualdade. A maneira pela qual normalizamos a concentração de riquezas nas mãos de tão poucos, em detrimento de uma massa de despossuídos. Defendemos, inclusive, que não sejam criados impostos sobre grandes fortunas. Isso dá uma pequena dimensão de como consideramos que a posição que ocupam se deve única e exclusivamente ao mérito de todos eles. Da mesma forma, não nos espanta que a uma significativa parcela da sociedade seja negada a dignidade humana.

Para entender a identidade nacional, que segundo Mário Theodoro (2022) é racista, medíocre, elitista, violenta e autoritária, ele nos fornece o conceito de sociedade desigual,

entendida como uma conformação social caracterizada por uma desigualdade extrema e persistente e cuja intensidade ultrapassa os limites da legalidade, afetando não só economicamente, mas em todas as áreas da existência social, tais como saúde, educação, trabalho, segurança e justiça (Theodoro, 2022, p.12-13).

A concentração de riquezas materiais resulta da exploração do trabalhador como em todo regime capitalista, mas se destaca por reforçar diferenças baseadas nos traços fenotípicos que definem quem possui e quem não possui direitos. Para garantir a permanência da exploração, cria-se um Estado, um ordenamento jurídico, um aparato de repressão cuja

finalidade é produzir, defender, divulgar, reproduzir um sistema de opressão baseado na cor da pele e na origem das pessoas (Theodoro, 2022).

Seja no período imperial ou no republicano, o sistema jurídico cumpriu seu papel de mediador entre o Estado e a sociedade civil, controlando as ações estatais e os cidadãos. No entanto, este papel foi desempenhado de forma a conformar e determinar o espaço socioeconômico da população negra, criando obstáculos para a inserção no mercado de trabalho e na aceitação na própria sociedade. A presença do Estado nos dois regimes políticos serviu para ampliar as desigualdades orgânicas que perduram até hoje (Theodoro, 2022).

Segundo Bertúlio (1989), o direito teve papel fundamental na manutenção das desigualdades, pois atuou como um construtor do racismo no Brasil. Ela aponta que, por meio de uma ideologia universalista e de abstração igualitária, na medida em que a igualdade formal do direito brasileiro camuflou interesses da classe dominante e, crucialmente, da branquitude, legitimados pela neutralidade das normas jurídicas. Regras e medidas administrativas concretas, embora muitas vezes não explicitamente racistas em sua formulação, eram destinadas a inviabilizar a cidadania de pessoas negras, operando como instrumentos de arianização da sociedade brasileira e de racialização do mercado de trabalho (Bertúlio, 1989, p. 47).

Ao mesmo tempo, o Direito é também terreno de disputa para a população negra. As constituições anteriores à de 1988, embora formalmente pautadas em princípios de igualdade, foram marcadas por silêncios e omissões significativas em relação à questão racial. A ideia de que o Brasil era uma "democracia racial" foi um pilar ideológico que mascarou as profundas desigualdades e impediu o reconhecimento do racismo institucional.

A Constituição de 1824 considerava cidadãos os nascidos no Brasil, inclusive ingênuos ou libertos, mas o sistema escravista impedia a cidadania dos escravos. A Constituição de 1891, apesar de formalmente democrática, estabeleceu critérios de letramento como forma de representação popular que na prática excluía grande parte da população negra e analfabeta do voto e da representação política. As constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967 também não incluíam direitos para a população negra nem reconheceram o racismo como marca da sociedade brasileira, salvo com a edição da Lei Afonso Arinos (Lei nº 1.390/51) que tornava a discriminação por raça ou cor contravenção penal, proibindo a recusa de atendimento em locais públicos como hotéis, restaurantes e escolas.

A Constituição de 1988 representa um marco na história do país, sendo o momento em que a temática racial foi inserida na agenda governamental brasileira e a população negra se tornou sujeito político. Pela primeira vez, se reconheceu a existência da escravidão e da luta

pela liberdade, na medida em que se estabeleceu a possibilidade de posse da terra para quilombolas, bem como a existência do racismo ao criminalizar a discriminação racial, tornando-a crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, XLII da CF).

O novo ordenamento jurídico determina que o Estado é convocado a assegurar vários direitos sociais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados. Esses e outros direitos espalhados pela Constituição são meios para a consecução dos objetivos fundamentais da República, tais como: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da CF).

Apesar dessas inovações, a Constituição de 1988, embora potente, ainda não reparou totalmente a exploração secular da população negra. A efetivação dos direitos fundamentais é um problema complexo que exige não apenas políticas públicas eficazes, mas a mudança cultural e estrutural profunda da sociedade. A persistência de desigualdades raciais e a necessidade de combater o racismo como a causa da fome e da pobreza demonstram que, mesmo com um arcabouço constitucional progressista, o caminho para uma sociedade verdadeiramente justa e igualitária continua em construção. O desafio está em transformar a igualdade formal em igualdade material, garantindo o acesso e a participação plena da população negra em todas as esferas da vida social. Para tanto, a ação estatal deve ser intencional e as políticas públicas são o motor para que essas transformações aconteçam.

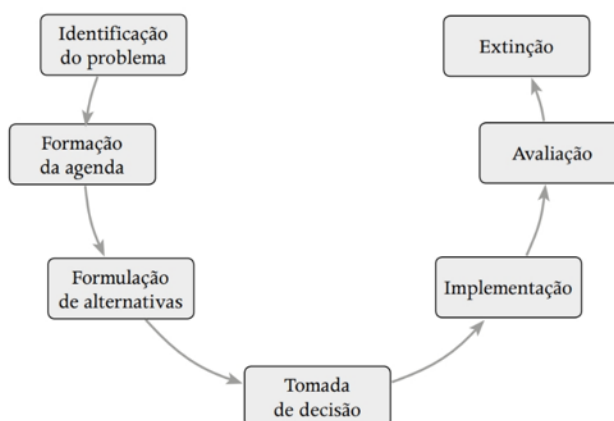
## **1.2 O Estado como ator de políticas públicas**

No pensamento do filósofo francês Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), a sociedade delega parte de seu poder ao governante, que assume a responsabilidade de promover a harmonia e a igualdade entre os cidadãos. Nesse modelo, a paz social seria consequência direta da igualdade garantida pelo Estado. Entretanto, a experiência histórica revela uma realidade mais complexa: as desigualdades entre burgueses e proletários não se dissipam sem a intervenção estatal, e as contradições sociais frequentemente resultam em conflitos e revoluções. Assim, cabe ao Estado o papel de transformar situações indesejadas, promovendo condições que restabeleçam a paz social e possibilitem o convívio harmonioso entre os cidadãos.

Antes, porém, é preciso definir algo que antecede à ação estatal: o problema público. Segundo Leonardo Secchi (2011), é aquilo que afeta uma determinada coletividade para o qual deve haver uma mobilização pública e/ou privada para resolução. Quanto mais forte for a mobilização pública, maior a possibilidade de que o problema seja priorizado pelo Estado, para que venha a se tornar uma política pública. Entretanto, a solução do problema pode não ser obra exclusiva do Estado, mas em conjunto ou coletivamente com sociedade.

O ciclo de políticas públicas, conforme os estudos de Secchi (2019), é estruturado em cinco fases interdependentes: construção da agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação (Figura 1). Esta última é atribuição concorrente do órgão que executa o plano, o controle interno exercido pelo Poder Executivo e o controle externo exercido pelo Poder Legislativo do Ente e dos tribunais de contas.

Figura 1 - Ciclo das políticas públicas (Secchi, 2019)



Fonte: Secchi (2019)

O fluxo progressivo é meramente didático. Na prática, as fases ocorrem sem um limite demarcado. A etapa inicial é a identificação do problema, momento em que uma questão pública é reconhecida como relevante por uma coletividade ou ganha notoriedade mediante mobilização social, como é o caso das cotas raciais, inserindo-se na agenda pública. Assim, o problema é a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível, ou seja, a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública (Secchi, 2011 p. 34).

A fase subsequente é a formulação da agenda, que compreende um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. O autor propõe uma distinção entre dois tipos de agenda: a política, que abrange o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública, e a formal (ou institucional), que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar (Secchi, 2011, p. 36).

Esta etapa de formulação da agenda é fundamental para compreender a origem de políticas como as ações afirmativas de acesso e permanência no ensino superior (cotas raciais para instituições de ensino, ProUni e financiamento para alunos carentes (Fies). O acesso restrito ao ensino superior, por exemplo, antes interpretado como uma consequência natural da meritocracia branca ou da escassez de vagas, foi reconfigurado na agenda política. A mobilização de movimentos sociais e da comunidade acadêmica foi essencial para enquadrar esta questão como um problema público relevante, merecedor de intervenção estatal. Este processo envolveu a redefinição da exclusão, passando de uma falha atribuída ao indivíduo para uma consequência de disparidades estruturais de natureza racial ou socioeconômica.

A transição da agenda política para a agenda formal não ocorreu com a brevidade que o problema merecia ser atacado. Abdias do Nascimento (1914-2011), em 1983, propôs sem sucesso, o PL 1332/1983, que dispunha sobre ação compensatória visando à implementação de cotas na Administração Pública em todos os entes da federação. Pelo projeto, deveriam ser destinadas 20% das vagas para homens negros e 20% para mulheres negras como forma de garantir a eficácia do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, assegurado pelo artigo 153, §1º da Constituição de 1967. O projeto foi apresentado em 07.06.1983 e arquivado em 05.04.1989, já sob a égide da Constituição de 1988. O que demonstra a resistência da sociedade em reconhecer os direitos da população negra em participar de forma isonômica dos destinos da nação.

Conforme a conceituação de Secchi (2019), a agenda formal elenca os temas que o governo já selecionou para ação, por iniciativa própria ou por pressões internas e/ou externas. No caso das ações afirmativas, a pressão decorre da mobilização dos movimentos negros que em diferentes momentos e por meio de distintos instrumentos provocou a decisão do STF que declarou a constitucionalidade das cotas para estudantes negros nas instituições de ensino superior (ADPF 186/DF) bem como, a constitucionalidade das cotas para entrada no serviço público (ADC 41/DF). Por via judicial, o Brasil foi obrigado a reconhecer a legitimidade das demandas por equidade. O enfrentamento das disparidades raciais e das barreiras econômicas foi, portanto, institucionalizado e incluído nas prioridades governamentais, ultrapassando o debate social e tornando-se um objeto de política pública.

O ciclo avança para a tomada de decisão, que representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas (Secchi, 2019, p. 40). Esta fase dá origem aos diversos modelos de racionalidade que guiarão a implementação da política.

Segue-se a execução e a fiscalização da política pública. Esta última, é a principal competência do TCU. De acordo com Leoni (2018), o TCU desempenha papel relevante ao avaliar a execução das políticas públicas, especialmente quanto à efetividade e à qualidade dos gastos. A autora exemplifica como exemplo de sucesso a atuação do órgão no aprimoramento e na manutenção do Programa Bolsa Família.

Ao utilizar o referencial analítico proposto por Secchi (2011), as cotas raciais seriam classificadas como políticas redistributivas. Sob essa ótica, o desenho da política pública influencia diretamente sua implementação e impacta a configuração dos atores envolvidos e das relações de poder (Secchi, 2011, p. 15). Na medida em que concedem benefícios a determinado grupo historicamente desfavorecido, há resistências daqueles que perderão parte dos privilégios de acesso, o que ocasiona a contraposição de interesses claramente antagônicos (Secchi, 2011, p. 18). Nesse sentido, a teoria tem aderência à situação empírica. Basta considerar a polarização gerada nas discussões legislativas, nos meios de comunicação e na sociedade civil, quando da discussão e aprovação das leis de cotas (Oliveira, Sanches e Santos, 2025).

Segundo Secchi (2011), a dinâmica predominante em políticas redistributivas é o elitismo, marcado pela polarização entre grupos favoráveis e contrários à medida. As ações afirmativas, e as cotas raciais em particular, exemplificam essa dinâmica, visto que geram forte oposição daqueles que se sentem prejudicados ou preteridos em um direito que consideravam garantido. Essa classificação, embora focada na oposição de grupos, expõe a tensão inerente à redistribuição de privilégios. A resistência de setores historicamente beneficiados em ceder voluntariamente suas posições reforça a importância do papel do Estado como garantidor do direito às cotas, sendo esta intervenção impulsionada pela mobilização popular que demanda o exercício efetivo desse direito (Secchi, 2011, p.15). As políticas públicas são, portanto, a materialização da ação estatal em resposta à demandas sociais pela efetivação de direitos.

Apesar de ser um referencial que pode explicar a resistência de determinados grupos contrários às ações afirmativas, me filio aos que as definem como políticas de reparação (Gomes, 2001, Sarmiento, 2016, Almeida, 2019). Esses autores argumentam que tais políticas visam corrigir injustiças históricas e sistêmicas, como a escravidão e o racismo institucionalizado, cujos efeitos perduram no presente. A ideia central é que há uma dívida social a ser paga a grupos específicos que foram lesados coletivamente ao longo do tempo (Almeida, 2019). O que também explica a resistência de grupos dominantes em aceitar as ações afirmativas como necessárias para a justiça social e redução das desigualdades.

### 1.3 A política pública de ações afirmativas no Brasil

A passagem para um Estado de bem-estar social não ocorre sem lutas e rupturas. Os direitos até aqui conquistados foram resultado da mobilização dos movimentos negros organizados. Pensar a nova constituição como condição necessária para um novo Estado que se propõe democrático não foi obra do acaso. Como afirma Santos (2015), a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi palco de disputa de diversos grupos sociais com visões opostas sobre como a sociedade deveria se organizar, que interesses deveria defender. As pautas raciais, mesmo incluídas no texto constitucional, não promoveram de imediato mudanças pelo simples fato de serem positivadas na Carta Política (Geledés, 2021). O hiato de mais de vinte anos desde a promulgação da Constituição até a publicação da Lei 12.711/2012 e da Lei 12.990/2014, a consequente judicialização das cotas raciais para ingresso nas universidades ou no serviço público são indicativos relevantes da resistência das elites à construção de uma sociedade mais igualitária.

Aliás, a negação da desigualdade social e do racismo não é prática nova no país. Em 1970, em resposta ao Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) — órgão de monitoramento criado pela Convenção Internacional para a Eliminação da Discriminação, da qual o Brasil era signatário —, o governo militar respondeu nesses termos: “Temos a honra de informar que, uma vez que a discriminação racial não existe no Brasil, o Governo brasileiro não vê necessidade de adotar medidas esporádicas de natureza legislativa, judicial e administrativa a fim de assegurar a igualdade das raças.” (Geledés, 2021, p. 20). Somente sete anos depois da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil enviou relatório ao CERD, reconhecendo com base em dados estatísticos, a desigualdade racial existente no Brasil (Geledés, 2021).

Os dados revelam que existe uma correlação entre cor e estratificação social no Brasil, que há uma desigualdade que opera em detrimento dos não-brancos. A população preta e parda é desproporcionalmente concentrada nos estratos economicamente inferiores. Apesar da inexistência de impedimentos legais, são poucos os negros que conseguem chegar ao topo das carreiras governamentais ou nas forças armadas. São igualmente poucos os que ocupam posições de destaque na iniciativa privada (Geledés, 2021, p. 21)

A Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e pela Vida (Geledés, 2021), realizada em 20 de novembro de 1995, reunindo cerca de 30 mil pessoas em Brasília para denunciar o racismo e a falta de políticas públicas para a população negra, foi um grande impulsionador tanto para o movimento negro quanto para o Estado. Esse evento pressionou o governo a reconhecer publicamente a existência do racismo e a criar o Grupo de Trabalho Interministerial

para a Valorização da População Negra cujo objetivo era propor ações integradas de combate à discriminação racial e promover políticas governamentais para consolidar a cidadania da população negra (Geledés, 2021).

Em 2001, a Conferência contra toda forma de discriminação, realizada em Durban, na África do Sul, contou com a maior delegação brasileira, composta por cerca de 170 participantes. Entre eles, estavam representantes de organizações do movimento negro, sindical, de mulheres negras e outros movimentos sociais. O evento resultou na definição de um programa de ação que reafirmou o compromisso dos Estados em combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outras formas correlatas de intolerância. Destacaram-se quatro pontos principais: i) o reconhecimento da escravidão e do tráfico transatlântico de escravos como crimes contra a humanidade; ii) a necessidade de reparações pelos séculos de trabalho escravo que contribuíram significativamente para a riqueza dos países de Primeiro Mundo; iii) a inclusão de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial; e iv) a adoção de medidas concretas para combater o racismo e a discriminação racial em níveis nacional e internacional (Geledés, 2021, p. 61-62).

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) é um dos frutos da Conferência de Durban, na medida em que impulsionou o movimento negro a pressionar por instrumentos legais que favorecessem a emancipação negra. O PL 3198/2000, apresentado por Paulo Paim em 07.06.2000, levou dez anos para ser aprovado, evidenciando a resistência do parlamento ao tema. A lei tem por objetivo garantir à população negra efetivação de igualdade de oportunidades, defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica (art. 1º da Lei 12.288/2010).

Uma das disposições para a redução das desigualdades é a criação de políticas públicas de reparação histórica, por meio de ações afirmativas, entendidas como programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades. Isto é, o Estado foi obrigado a reconhecer que o tratamento diferenciado para pessoas que não tiveram o mesmo acesso aos bens e serviços públicos ou privados não fere a isonomia formal. Ao contrário, a partir dos embates em torno das cotas, o STF decidiu pela constitucionalidade das ações afirmativas, como forma de promover a igualdade substancial ou de resultados (Theodoro, 2022; Moreira, 2024).

A discussão sobre ações afirmativas frequentemente se restringe, no senso comum, à noção de cotas raciais. Embora a Lei Federal n.º 12.711/2012 e a Lei Federal n.º 12.990/2014 sejam os exemplos mais conhecidos no Brasil, é importante estabelecer uma diferenciação

conceitual: as cotas representam apenas uma espécie inserida no gênero mais amplo das ações afirmativas. O escopo dessas políticas é vasto e abrange diversas modalidades de intervenção destinadas a corrigir desigualdades históricas. Entre as principais medidas classificadas como ações afirmativas, destacam-se aquelas que buscam o fomento e o incentivo à contratação e à ascensão profissional e educacional de grupos discriminados, utilizando mecanismos como metas, bônus e fundos de estímulo, além das próprias cotas. Incluem-se, igualmente, o apoio educacional por meio da concessão de bolsas de estudo e empréstimos estudantis; a fixação de cotas ou metas mínimas, como é o caso do Decreto nº 11.443/2023 cuja meta era de que pelo menos 30% das funções de confiança no Poder Executivo Federal fossem providas por pessoas negras, para garantir a representatividade em esferas como a política e a mídia; e, ainda, ações de reparação histórica, como as reparações financeiras e a distribuição de terras e moradias, visando compensar danos sistêmicos do passado (GEMAA, 2025; Feres Jr. *et al.*, 2011). Por sua vez, cotas são reservas de vagas visando o acesso a determinado direito concedido pelo poder público ou pela iniciativa privada.

A literatura aponta a origem do termo ação afirmativa (*affirmative action*) ao presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy (1961), que por meio da Ordem Executiva 10925, visava garantir oportunidades iguais e eliminar a discriminação no trabalho.

O contratante tomará ação afirmativa para assegurar que os candidatos sejam empregados, e que os empregados sejam tratados durante o emprego, sem distinção de sua raça, credo, cor ou origem nacional (Ordem Executiva 10925/1961, Seção 301)<sup>13</sup>.

A medida era uma resposta à pressão da população negra pelos direitos civis (Guimarães, 2019; Sarmiento, 2024). O termo foi utilizado pela primeira vez no Brasil em um seminário internacional promovido pelo Ministério da Justiça, em julho de 1996, sobre “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos.” (Guimarães, 2019). A importação deste conceito para o Brasil deve ser traduzida para a realidade nacional de modo a corresponder às diversas possibilidades de políticas afirmativas.

As ações afirmativas podem ser compreendidas como políticas públicas ou privadas, coercitivas ou voluntárias, que visam promover a igualdade substancial por meio da discriminação positiva de pessoas pertencentes a grupos historicamente desfavorecidos, vítimas

---

<sup>13</sup> A título de triste curiosidade, tanto Lei 8.666/1993 quanto a atual 14.133/2021 (leis de licitações públicas), sob a égide de uma Constituição que tem entre seus objetivos fundamentais a redução das desigualdades, não possui dispositivos que induzam o próprio Estado a adotar ações afirmativas nas contratações públicas.

de discriminação e estigma social. Essas medidas têm como objetivo combater a discriminação racial, de gênero e de origem nacional, além de corrigir os efeitos presentes da exclusão praticada no passado, buscando concretizar o ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais, como educação e emprego (Gomes, 2001; Sarmiento, 2006).

Segundo o Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa (GEMAA), vinculado à Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), as ações afirmativas são políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e excluídos socioeconomicamente, seja no passado ou no presente, ampliando a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e no reconhecimento cultural. No mesmo sentido, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010, art. 1º, parágrafo único, VI) define ação afirmativa como programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e promoção da igualdade de oportunidades, visando reparar externalidades negativas causadas pela escravidão.

A Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (CIRDI), incorporada ao ordenamento jurídico nacional com *status* de norma constitucional, conforme o art. 5º, § 3º da Constituição Federal, está orientada para garantir o exercício dos direitos e liberdades fundamentais capazes de promover a igualdade material prevista nas constituições democráticas modernas e define como:

[...] medidas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. (Art. 1, Item 5 da Convenção promulgada pelo Decreto 10.932/2022).

Outra característica das ações afirmativas é a delimitação no tempo como forma de reparação e de não manutenção de privilégios:

Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo "(Art. 1, Item 5 da Convenção promulgada pelo Decreto 10.932/2022).

A Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, estabeleceu a reserva de 50% das vagas em instituições federais de educação superior (universidades e institutos federais) e de ensino técnico de nível médio para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental ou médio em escolas públicas, assim como para estudantes oriundos de famílias

com renda familiar *per capita* igual ou inferior a um salário-mínimo. Dentro desse grupo, 50% das vagas são destinadas para pretos, pardos, indígenas e quilombolas e para pessoas com deficiência, privilegiando, dessa forma, aspectos socioeconômicos e de raça.

No caso dos concursos públicos, a Lei 12.990/2014 não teve o mesmo recorte de renda. Destinou-se 20% das vagas dos concursos realizados pelo Poder Executivo federal para a população negra composta por pessoas que se autodeclararem pretas ou pardas. A nova lei de cotas para concursos públicos, Lei 15.142/2025, aumentou o percentual de cotas para 30%, incluindo nesse percentual pretos, pardos, indígenas e quilombolas.

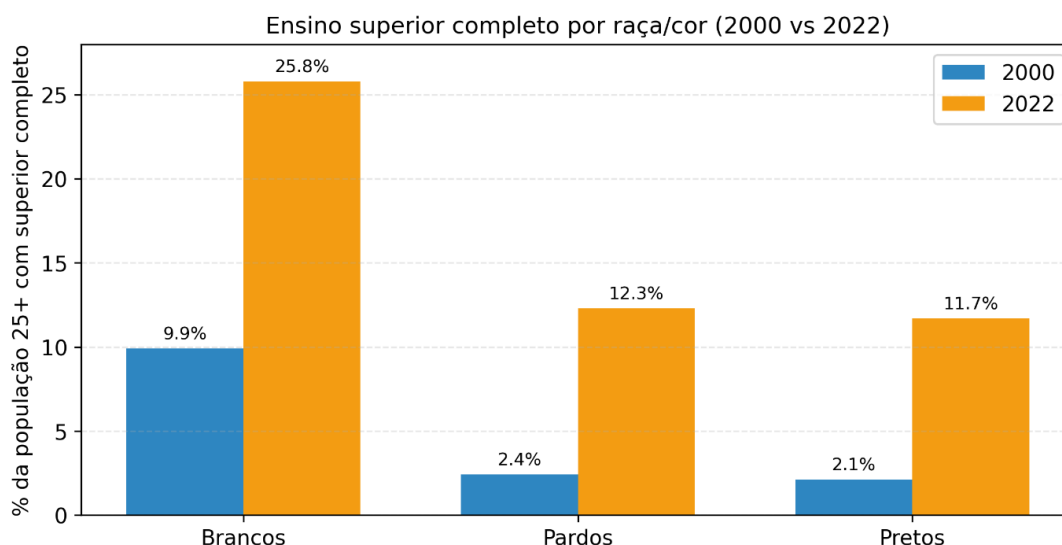
#### **1.4 Ações afirmativas para ingresso no ensino superior como forma de inclusão da população negra**

As políticas de ação afirmativa foram implementadas em países como Índia, África do Sul e Estados Unidos, para lidar com as desigualdades sistêmicas na educação e no emprego. Essas políticas visavam promover a equidade, oferecendo oportunidades a grupos historicamente desfavorecidos, como minorias raciais, indivíduos de baixa renda e mulheres.

No Brasil, a Lei 12.711/2012, estabeleceu os critérios étnico-sociais para 50% das vagas de cada certame para ingresso nas instituições ensino superior. Passados quinze anos desde a publicação, mesmo como o constante ataque de diversos grupos de interesse, as cotas produziram resultados inequívocos na participação da população negra nas universidades e resultou em aumento de oportunidades para muitos estudantes que de outra forma, dificilmente teriam possibilidade de ascensão social.

No início da década, a participação de estudantes negros não era algo relevante para que o Estado se preocupasse em segregar os dados referentes a raça no Censo da Educação Superior no ano de 2000 (Brasil, 2025). As tabelas consultadas foram estratificadas apenas por gênero ou por modalidade do curso, presencial ou a distância, resultando em lacuna crítica que inviabilizou a contagem exata de ingressantes e concluintes naquele ano. Devido a essa falha histórica na coleta direta das faculdades na época, a fonte oficial utilizada para retratar esse cenário é o Censo Demográfico 2000 do IBGE, que mensurou quem tinha o diploma. Portanto, segundo o censo demográfico daquele ano, o percentual da população adulta (25 anos ou mais) que havia concluído o ensino superior era de 9,9% de brancos, 2,4% de pardos e 2,1% de pretos, cerca de quatro vezes menor do que os brancos (Figura 2) (Silva, 2020; Brasil, IBGE, 2025).

**Figura 2 - Ensino superior completo por raça (2000 x 2022)**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações do Censo IBGE 2000

A implementação das cotas possibilitou salto exponencial para pardos e pretos: em 2022, pretos representavam 11,7% dos discentes, enquanto pardos, alcançaram o percentual de 12,3% no mesmo período (**Figura 2**). Esses expressivos resultados são reputados às cotas raciais que, grosso modo, foram exitosas em promover inclusão social. Apesar desses avanços, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também aponta que no mesmo período a proporção da população branca com 25 anos ou mais de idade e nível superior completo cresceu 2,6 vezes no período. Esse grupo variou dos 9,9% em 2000 para 25,8% em 2022, percentual duas vezes maior que o de pretos ou pardos (Brasil, IBGE, 2025)<sup>14</sup>, demonstrando que a política de cotas ainda é necessária e que precisa de monitoramento constante.

Devido à falta de acompanhamento efetivo da implementação das cotas raciais nas IFES, conforme apontado por Silva (2020) e ainda pelo relatório de auditoria, reproduzido no Acórdão 2376/2022 exarado pelo TCU, não é possível quantificar exatamente o número de estudantes beneficiados e correlacionar a política de cotas à redução das desigualdades.

Ainda assim, é preciso reconhecer que desde as primeiras iniciativas de cotas raciais promovidas por universidades públicas no Rio de Janeiro, Bahia e Distrito Federal, o aumento de estudantes negros nas universidades promoveu mudanças significativas na sociedade: reconhecimento pelo STF da constitucionalidade das ações afirmativas (ADPF 186/DF), aumento da produção científica sobre temas de interesse da população negra, e até mesmo, a

<sup>14</sup> 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 29.11.2025.

resistência de parte da sociedade em aceitar as cotas como concretização da igualdade material é um indicativo da eficácia da política, pois não se combate aquilo que não incomoda.

A implementação da Lei de Cotas, juntamente com políticas de expansão como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Financiamento Estudantil (Fies), trouxe uma significativa transformação no perfil demográfico e socioeconômico das instituições de ensino superior (IES). De acordo com Silva (2020), houve uma mudança histórica na composição racial. O percentual de estudantes pretos e pardos aumentou de 34,2% em 2003 para 51,2% em 2018, ultrapassando a variação na participação de estudantes brancos. O perfil de renda também foi alterado. Anteriormente elitistas, as universidades públicas federais tornaram-se mais acessíveis. Em 2018, 70,2% dos estudantes pertenciam a famílias com renda mensal *per capita* de até 1,5 salário mínimo, o maior patamar da série histórica (Silva, 2020, p. 17).

O monitoramento das políticas públicas constitui um requisito indispensável para o aprimoramento contínuo e para a garantia da focalização. A omissão do Estado em conduzir integralmente o ciclo da política, especialmente no que tange à avaliação, compromete a máxima eficácia da intervenção estatal e induz a distorções.

A análise empírica sobre a estratificação interna do sistema de cotas, conforme evidenciam Silva (2020), Feres *et al.* (2018) e o Acórdão 2376/2022-TCU, aponta para um desequilíbrio significativo. Excetuando-se a região Norte do país, as vagas reservadas a estudantes oriundos de escolas públicas são majoritariamente preenchidas por aqueles com renda familiar superior a 1,5 salário mínimo *per capita*, em detrimento dos estudantes situados na faixa de renda mais baixa definida pelo limite legal. Este achado demonstra um paradoxo na focalização da política, na medida em que o segmento socioeconomicamente menos vulnerável, embora atendendo ao critério de origem escolar, tem absorvido uma parcela desproporcional dos benefícios em detrimento daqueles em situação de maior carência econômica dentro do próprio sistema de ações afirmativas (Silva, 2020, p.36).

Na prática, a população mais pobre acabou tendo maior concorrência entre si. Esta também foi uma das conclusões da auditoria realizada pelo TCU.

É de se questionar um critério em um programa de ação afirmativa que provoca desvantagens aos mais desprivilegiados, ou seja, a grupos alvo de desigualdades socioeconômicas (pessoas de baixa renda) e étnico-raciais (pretos, pardos e indígenas). Desvantagens que se intensificam caso se considerem as diferenças sociais e econômicas entre as regiões do país (Acórdão 2376/2022-TCU, item 94).

A Lei 14.945/2024 alterou exatamente o critério econômico nas cotas, limitando aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo *per capita* (Art. 1º, Parágrafo único da Lei 12.711/2012).

Em breve análise, considero que a obtenção do diploma de ensino superior por estudantes cotistas configura um mecanismo decisivo para a redução das desigualdades sociais, na medida em que viabiliza a superação de déficits históricos de escolarização e promove a mobilidade socioeconômica.

É o que demonstra a análise dos dados educacionais. A expansão do acesso reduziu as disparidades raciais em diversos níveis de instrução, possibilitando que a população negra elevasse sua média de anos de estudo e diminuísse a distância em relação à população branca, embora o estoque de desigualdade acumulado ainda exija esforço contínuo de inclusão para que se atinja a paridade plena (Silva, 2020, p. 16).

O ensino superior completo desempenha papel fundamental na redução das desigualdades sociais, ao democratizar o acesso a profissões de alto prestígio e retorno financeiro, tradicionalmente restritas às elites econômicas e raciais. A política de cotas, ao ampliar a participação de negros em cursos concorridos como Engenharias, Medicina e Direito, rompe barreiras históricas e evita a perpetuação da exclusão desses grupos dos espaços de poder. Sem essa intervenção, a segregação profissional continuaria a limitar o acesso de grupos vulneráveis às posições de destaque no mercado de trabalho.

Portanto, as ações afirmativas, especialmente as cotas raciais, não apenas promovem a inclusão universitária, mas transformam a estrutura de oportunidades do país. Ao permitir que pessoas de baixa renda e negras ocupem espaços qualificados, essas políticas contribuem efetivamente para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde o acesso ao ensino superior se torna um instrumento de mobilidade social e de combate às desigualdades históricas.

### **1.5 Ações afirmativas para ingresso no serviço público**

A construção do Estado brasileiro foi historicamente marcada por uma estrutura burocrática que, embora revestida de uma suposta neutralidade, com o ingresso por concursos públicos, reproduziu sistematicamente as hierarquias raciais presentes na sociedade. A baixa participação de negros no serviço público federal não deve ser lida como uma eventualidade estatística, mas como o resultado de um processo contínuo de racismo institucional, entendido neste trabalho como aquele que opera por meio de mecanismos que, mesmo sem a intenção

explícita de discriminar, resultam na exclusão de grupos racializados a bens e posições de prestígio (Almeida, 2019).

A desigualdade racial na composição do serviço público federal brasileiro constitui um dos mais evidentes reflexos do racismo estrutural e institucional que marcam a formação do Estado brasileiro.

Desde a implementação da Lei 12.990/2014, que estabeleceu a reserva de 20% das vagas em concursos públicos federais para pessoas negras (pretas e pardas), observa-se um movimento paradoxal: ao mesmo tempo em que a norma representa um avanço no reconhecimento da dívida histórica do Estado com a população negra, sua implementação revela mecanismos sutis e persistentes de exclusão racial que operam nas instituições públicas. Mais recentemente, a Lei 15.142/2025, ampliou essa reserva para 30% das vagas, sinalizando o reconhecimento de que os avanços obtidos na década anterior foram insuficientes para alterar substancialmente o perfil racial da administração pública federal.

Não resta dúvidas de que a Lei 12.990/2014 representou um marco legal importante no reconhecimento da necessidade de ações afirmativas para o acesso de negros ao serviço público federal. Ao estabelecer a reserva de 20% das vagas em concursos públicos com três ou mais vagas, a norma criou um mecanismo formal de inclusão racial que, em tese, deveria alterar progressivamente o perfil racial da burocracia federal. No entanto, uma década após sua implementação, as evidências empíricas demonstram que os avanços obtidos foram muito aquém do esperado, em função de múltiplos mecanismos de burla, fraude e resistência institucional à política de cotas (OPARÁ, 2024).

O relatório "A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes", elaborado pelo Observatório das Políticas Afirmativas Raciais (Opará) e protocolado no TCU em março de 2024, representa a mais ampla investigação sobre a aplicação da política de cotas no serviço público federal até a presente data.

A pesquisa abrangeu a análise de 9.996 editais de concursos e Processos Seletivos Simplificados (PSS) de 61 entidades federais, publicados no período de 10 de junho de 2014 a 31 de dezembro de 2022, totalizando 46.309 vagas ofertadas. Os resultados revelam um cenário de subaproveitamento e não cumprimento da lei. Estima-se que a aplicação integral da legislação poderia ter resultado na inclusão de, aproximadamente, 9.261 pessoas negras adicionais (equivalente a 20% do total de vagas) no funcionalismo federal. Contudo, a efetivação desse direito foi obstaculizada por diversos mecanismos de burla e inobservância da Lei nº 12.990/2014, conforme documentado pelo Opará (2024).

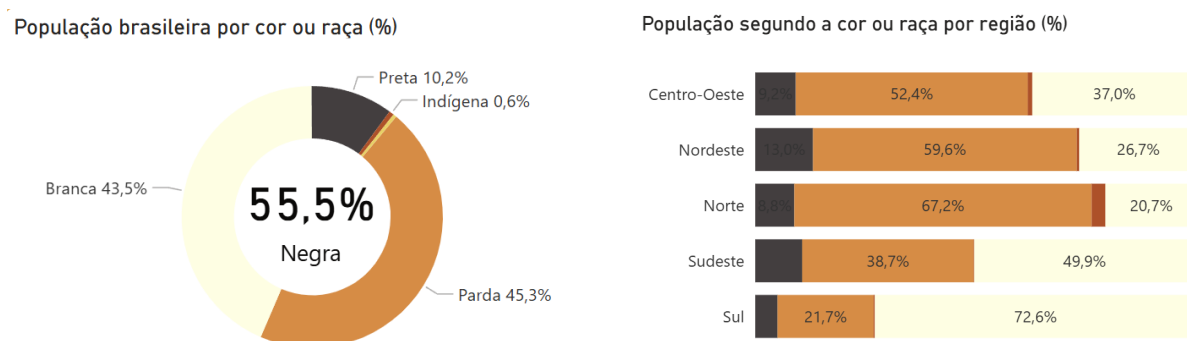
O estudo realizado pelo Opará (2024) identificou seis estratégias predominantes de inobservância à Lei nº 12.990/2014, as quais dificultam o acesso de indivíduos negros a cargos no serviço público federal. Tais práticas de burla à legislação consistem na não publicidade da norma nos editais; no fracionamento do cargo por área de conhecimento, editais, localidade de atuação ou por descentralização administrativa para abertura de editais; e no fracionamento de elegíveis, quando o edital restringe a seleção de pessoas negras para determinadas vagas, em vez de aplicar a reserva de vagas para todas as posições disponíveis no mesmo cargo público. Essas táticas configuram o que Duarte e Ferreira (2017) conceituam como "sub-representação legal", tratando-se de mecanismos formais que, operando sob uma aparente legalidade, resultam na exclusão racial e limitam de maneira crítica o alcance reparatório das políticas de ações afirmativas.

Defendo aqui três ideias que se conectam com os demais capítulos: i) a baixa participação de negros no serviço público federal não é resultado de déficits individuais ou de mera casualidade histórica, mas fruto de um processo deliberado e sistemático de exclusão racial, operado por meio do racismo institucional; ii) o ingresso nos cargos públicos, por meio das cotas ou não, não elimina as barreiras estruturais que os impedem de ascender às funções de liderança e aos espaços decisórios da administração pública; e iii) a defesa da diversidade racial no serviço público não é apenas uma questão de justiça social, mas uma condição necessária para a qualidade democrática da formulação, do monitoramento e da avaliação de políticas públicas, na medida em que a representatividade burocrática influencia diretamente a capacidade do Estado, em todas as esferas do poder, de identificar problemas, propor soluções e implementar políticas sensíveis às necessidades das minorias sociais.

A sub-representação de negros no serviço público federal é verificável em todos os poderes que compõem a União e em órgãos independentes, como o TCU. Os dados revelam um quadro de profunda desigualdade que contrasta radicalmente com a composição demográfica da população brasileira. Segundo o Censo Demográfico de 2022 realizado pelo IBGE, pela primeira vez desde 1991, a maior parte da população do Brasil se declara parda, totalizando 92,1 milhões de pessoas (45,3% da população), enquanto os que se declaram brancos somam 88,2 milhões (43,5%) e os pretos 20,7 milhões (10,2%). Somados, pretos e pardos – categoria "negros" segundo a classificação do movimento negro e adotada oficialmente pelo IBGE – representam 56,1% da população brasileira. No entanto, essa maioria demográfica não se reflete na composição do funcionalismo público federal.

Segundo o Observatório da Presença Negra no Serviço Público, a partir dos dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE, a população brasileira está racialmente estratificada conforme a Figura 3.

Figura 3 - População segundo cor ou raça por região

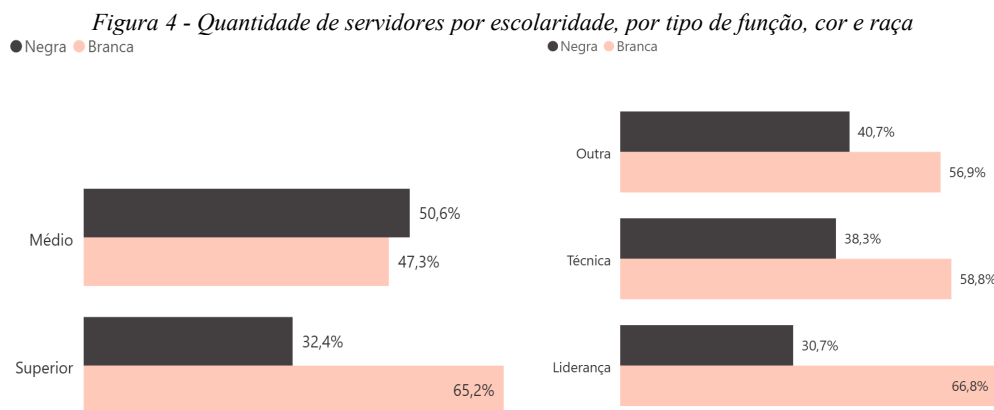


Fonte: Observatório da Presença Negra no Serviço Público (2023)

A presença negra evidenciada na Figura 3, supera aqueles que se autodeclaram brancos no Brasil. Com tamanho quantitativo, era de se esperar que essa mesma proporção estivesse representada nos cargos públicos, mas os dados apontam em outra direção. Mesmo sendo a maioria da população, os negros, e os pretos em particular, não estão proporcionalmente representados nos espaços de poder.

No mesmo sentido, dados do Portal de Estatísticas de Pessoal (PEP), de responsabilidade do Ministério do Planejamento, os servidores efetivos cujo ingresso ocorre por meio de concurso público é de 990.534. Caso a composição racial do país fosse reproduzida no Executivo Federal, cerca de 555.689 (56,1%) seriam negros (pretos e pardos). Entretanto, segundo o PEP, apenas 377.240 (38,08%) se autodeclaram como tal.

Ainda segundo o Observatório da Presença Negra no Serviço Público, os dados referentes à burocracia pública federal consolidados em 2023 para o Poder Executivo Federal reportam que cerca de 50% dos servidores de nível médio são negros e 47% brancos. A situação é drasticamente diferente quando comparados com nível superior de escolaridade, sendo 32% de negros e 65% de brancos. Por sua vez, aponta a participação por cargo e raça. Mais uma vez se constata que aos brancos são oportunizadas a maioria dos cargos de liderança (66,8%).



Fonte: Observatório da Presença Negra no Serviço Público

A exclusão de negros dos cargos de liderança opera por meio de múltiplos mecanismos. Dentre eles, a incompletude da Lei 12.990/2014 ao não incluir os cargos em comissão na política de cotas, manteve intocados os espaços de poder, perpetuando a ocupação predominantemente branca. Segundo Bento (2022), práticas informais de recrutamento para posições de liderança que privilegiam indicações, redes de relacionamento e afinidades pessoais são critérios que, em uma sociedade estruturalmente racista, tendem a favorecer pessoas brancas e a excluir negros. É o que a autora definirá como pacto narciso da branquitude: “um pacto de cumplicidade não verbalizado entre pessoas brancas, que visa manter seus privilégios (Bento, 2022, p.15)”. Além disso, a persistência de estereótipos raciais que associam liderança, competência e capacidade decisória à branquitude, criam obstáculos simbólicos à ascensão de negros à posições de comando.

A defesa da diversidade racial no serviço público não se fundamenta apenas em argumentos de justiça social ou de reparação histórica, embora esses sejam razões suficientes e legítimas. A presença de servidores racialmente diversos influencia diretamente a qualidade da formulação, da implementação e da avaliação de políticas públicas, ao trazer experiências, perspectivas e agendas diferenciadas para dentro do Estado.

É importante considerar o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) no arranjo institucional da República. Ele exerce a função precípua de guardião da Constituição, conforme estabelecido pelo art. 102 da Carta Magna (Brasil, 1988). Essa competência, contudo, não se restringe a uma análise fria e meramente formalista do texto constitucional. Ao STF compete assegurar a observância e a eficácia de toda a estrutura normativa da Carta Política, o que inclui, de forma central, princípios e objetivos fundamentais.

Mister se faz conectar essa atribuição de guardião àquilo que a Constituição de 1988 elegeu como alicerce do Estado Democrático de Direito. O artigo 3º estabelece os objetivos fundamentais da República, destacando-se os incisos III e IV: "erradicar a pobreza e a

marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (Brasil, 1988).

Dessa forma, a atuação do STF não pode ser neutra. Ela está intrinsecamente vinculada ao dever de promover a isonomia material, e não apenas a igualdade formal perante a lei. A Corte é, portanto, instada a validar mecanismos que visem corrigir as distorções históricas e sistêmicas que, como demonstrado, perpetuam a desigualdade. Em um país fundado sob o "racismo estrutural" (Almeida, 2019), a "neutralidade racial" — ou *cegueira da cor* — opera, na prática, como ferramenta de manutenção do *status quo* e da naturalização do domínio de homens brancos nos espaços de poder.

É nesse contexto que a atuação do STF na análise das políticas de cotas raciais se revelou um divisor de águas. Duas decisões são seminais: o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, em 2012, e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41, em 2017.

No âmbito da ADPF 186, ao consolidar o entendimento de que a igualdade material prevalece sobre a meramente formal, o STF validou a constitucionalidade da política de cotas raciais em universidades públicas. A Corte assentou que ações afirmativas não constituem privilégios, mas sim mecanismos de justiça distributiva e de reconhecimento, essenciais para superar distorções históricas que impedem o acesso equitativo de grupos marginalizados a bens sociais fundamentais. Superando uma visão linear de meritocracia, o Tribunal reconheceu que a avaliação de mérito não pode desconsiderar as desigualdades estruturais de ponto de partida, legitimando o uso do critério étnico-racial como fator de correção para assegurar um ambiente acadêmico plural e beneficiar toda a sociedade com a diversidade.

Em seu voto, o relator Ministro Ricardo Lewandowski destacou:

À toda evidência, não se ateu ele [o legislador ordinário], simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração — é claro — a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais. (ADPF 186/2012, p. 49).

Cinco anos depois, na ADC 41/2017, o STF reafirmou esse entendimento ao declarar constitucional a Lei 12.990/2014, que instituiu a reserva de vagas para negros no serviço público federal. Essa decisão foi, quiçá, um ataque ainda mais direto ao racismo institucional, pois incidiu sobre a própria composição do aparato estatal. Ao validar a lei, o Supremo

reconheceu que a "cor do poder" é branca e que, sem atitudes deliberadas do Estado, a tendência das instituições é manter a subalternidade da população negra.

Por sua vez, o relator da ADC 41/2017 foi o Ministro Luís Roberto Barroso que ao citar Abdias do Nascimento, esclarece as evidências do racismo institucional (racismo à brasileira): *‘O racismo no Brasil se caracteriza pela covardia. Ele não se assume e, por isso, não tem culpa nem autocrítica. (Abdias do Nascimento).’* (ADC 41/2017, p.40).

Na mesma toada, esclarece:

Esse tipo de racismo não decorre necessariamente da existência de ódio racial ou de um preconceito consciente de brancos em relação aos negros. Ele constitui antes um sistema institucionalizado que, apesar de não ser explicitamente “desenhado” para discriminar, afeta, em múltiplos setores, as condições de vida, as oportunidades, a percepção de mundo e a percepção de si que pessoas, negras e brancas, adquirirão ao longo de suas vidas. Nas palavras de Ivair Augusto Alves dos Santos, “o racismo institucional é revelado através de mecanismos e estratégias presentes nas instituições públicas, explícitos ou não, que dificultam a presença dos negros nesses espaços”, de modo que “[o] acesso é dificultado, não por normas e regras escritas e visíveis, mas por obstáculos formais presentes nas relações sociais que se reproduzem nos espaços institucionais e públicos” (ADC 41/2017, p. 41).

A validação constitucional dessas ações afirmativas pelo STF foi crucial para permitir uma alteração, ainda que inicial, na demografia dos espaços de poder e prestígio. Dados oficiais do IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua Educação, demonstraram que, em 2018, pela primeira vez na história, a proporção de estudantes pretos e pardos superou os 50% (atingindo 50,3%) nas universidades públicas<sup>15</sup> (IBGE, 2019). Embora a sub-representação persista em cursos de alta demanda e na pós-graduação, bem como nos cargos de cúpula do serviço público, esse avanço é um resultado direto das políticas que o STF, em alinhamento com o Art. 3º da Constituição, julgou indispensáveis para a construção de uma sociedade menos desigual.

## **2 RACISMO ESTRUTURAL E INSTITUCIONAL NO BRASIL: FORMAÇÃO HISTÓRICA E ABORDAGEM CONSTITUCIONAL**

Neste tópico, exploro um arranjo prático e conceitual a respeito do racismo como introdução necessária para se discutir porque as cotas raciais são respostas não exclusivas, mas efetivas para reduzir desigualdades sociais.

---

<sup>15</sup> Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25989-pretos-ou-pardos-estao-mais-escolarizados-mas-desigualdade-em-relacao-aos-brancos-permanece>. Acesso em 07.12.2025.

Começo com breve histórico sobre a raça e a utilização do conceito para diferenciar seres humanos e sobre como, a partir de uma pretensa ciência evolutiva na qual os homens brancos são o *standard* comparativo da evolução da “raça” humana, o racismo se estabeleceu como sistema de dominação da população negra. Em seguida, relaciono raça e as tipologias de racismo institucional e estrutural a partir da conceituação desses termos pelos estudiosos com a finalidade de capturar a melhor forma de construir uma explicação para analisar os motivos pelos quais as instituições governamentais, e o TCU em particular, atuam ou não para reduzir as desigualdades sociais.

Em seguida, diferencio as formas de discriminação direta e indireta e sobre como esta última impacta sobremaneira a população negra e escamoteia conflitos cotidianos, lidos pela sociedade com naturalização alarmante. A distinção dessas formas de externalização do racismo contrapõem todo o esforço do movimento negro para criminalizá-lo e garantir direitos durante a construção do novo Estado, por meio da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Desde já, considero superada a discussão sobre a existência de racismo no Brasil. Nos diversos espaços sociais é fácil vivenciar comportamentos e atitudes racistas. A obviedade dessa constatação faz parecer inútil qualquer tentativa de escrever a respeito da peculiaridade do fenômeno do racismo brasileiro. Contudo, para além do senso comum, há quem se proponha a analisá-lo com a inquietude consubstanciada no seguinte questionamento: “Como pode uma pessoa ser negra nos Estados Unidos, “de cor no Caribe” e branca no Brasil? A mestiçagem, por certo, não explica tudo.

A peculiaridade do racismo brasileiro criou um sistema invisível. Nas palavras de Bonilla-Silva (2023), um racismo sem racistas. Tudo está aí, mas nada é visto. O manto da invisibilidade faz com todos se vejam como parte de um país democraticamente racial onde os cidadãos têm as mesmas oportunidades. O manto escamoteia uma realidade na qual as relações sociais se baseiam na cor da pele, e ela será tão mais forte quanto mais pigmentada for a cor do indivíduo ou do grupo. Nossa cultura considera que ao mesmo tempo em que discursivamente nos definimos como iguais, somos vistos e tratados de formas tão diferentes que não nos reconhecemos como tal. A dificuldade de ver a humanidade no outro parece ser a marca da nossa sociedade.

## **2.1 A construção histórica do racismo no Brasil**

O termo “raça” esteve relacionado com o estabelecimento de classificações e distinções. Inicialmente entre plantas e animais, definindo espécies, classes e grupos. Posteriormente, passou a ser utilizado para diferenciar seres humanos entre civilizados e selvagens. Que se

afirme de plano: só existe a raça humana. Entretanto, a aplicação do conceito entre seres humanos não é fruto do acaso, mas de uma atuação deliberada de determinado grupo para criar distinções com o objetivo de obter vantagens (Almeida, 2019). A noção de raça como referência às distintas categorias de seres humanos é um fenômeno da modernidade, remontando aos meados do século XVI (Wieviorka, 2007), que se aperfeiçoa durante o iluminismo burguês, ao reconhecer o homem europeu como o elemento ideal de comparação física, moral e cultural. Aquele que não é europeu está em um nível de desenvolvimento inferior, e que, portanto, precisa ser dominado e colonizado para que seja retirado do estado de selvageria em que se encontra.

Observe-se que em vários momentos da história, a ideia de raça é forma de distinção de um determinado povo em relação ao que lhe é diferente. Teria sido assim entre gregos e “bárbaros” (aqueles que não pertenciam ao mundo grego), como entre romanos e “bárbaros” (aqueles que não pertenciam ao mundo romano). No colonialismo iluminista, civilizados e “bárbaros” (aqueles que não são europeus). Tais abordagens sinalizam que as classificações servem para justificar a dominação de um grupo sobre outro. Mais que isso: é a visão do ser como não-ser.

A teoria das raças, em pleno vigor na Europa e importada para o Brasil no século XIX, proclamava que havia uma hierarquia de raças e que fatores genéticos e climáticos tinham influência determinante no comportamento das pessoas. Nesse sistema, no topo da pirâmide estava o homem branco, no meio, o amarelo (mongol, asiático) e o negro e o índio na base da pirâmide. Segundo Schwarcz, (1993, p. 30), por aqui, se consumia modelos evolucionistas e social-darwinistas que serviam de justificativas teóricas das práticas imperialistas de dominação.

A ideia de raça era justificada a partir de uma visão pseudocientífica. O positivismo despontava como modelo de interpretação do mundo, mudando o eixo das indagações científicas, de tal sorte que de objetivo filosófico o homem passou a ser objeto científico (Almeida, 2019, p. 33), mas não é a generalidade do conceito de homem que passa a ser o centro das atenções, mas um homem específico, o europeu, analisado sob uma perspectiva etnocêntrica pretensamente universal.

Um expoente do final do império brasileiro, foi o Conde Arthur Gobineau. Embaixador francês no Brasil entre 1869 e 1870, “associava a pele não branca e o clima tropical a comportamentos imorais, lascivos e violentos, além de baixa inteligência” (Almeida, 2019, p. 23). Com base nessa premissa, considerava a mistura de raças extremamente nociva, pois acreditava que o mestiço se constituía no que havia de pior entre elas, sendo a forma mais

degenerada (Almeida, 2019). Durante sua breve passagem pelo país, Gobineau profetizou que o Brasil não teria futuro, pois sua elevada miscigenação levaria ao desaparecimento de uma população que julgava inferior. Para ele, a única saída seria incentivar a imigração de "raças" europeias, consideradas superiores.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), para Gobineau,

a raça é a chave da interpretação da história do mundo e do seu devir. Para garantir a superioridade do homem europeu é fundamental combater politicamente a degeneração da raça branca, pois já não corre nas suas veias o mesmo sangue puro de outrora; a ameaça está precisamente nas outras duas raças inferiores. (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998, p.1060).

Nos últimos anos do século XIX, naturalistas europeus e americanos relataram em seus diários de bordo a mestiçagem extremada do povo brasileiro em todas as classes sociais. Na visão desses viajantes, a mistura de raças produziu, um povo “*mulato, viciado no sangue e no espírito e assustadoramente feio.*” (Schwarcz, 1993, p. 11–13).

Segundo Silveira (2006), as teorias puristas da superioridade dos europeus encontrou aqui um terreno fértil, mas precisou de adaptações em face da incontestável miscigenação entre os brasileiros no século XIX. A solução dos teóricos dos trópicos — Sílvio Romero, Nina Rodrigues e Oliveira Vianna<sup>16</sup> — foi a eugenia. A formação do povo brasileiro estaria salva em face da superioridade genética e moral do homem branco europeu que, no processo de seleção natural, se consagraria vencedor e em “três gerações”, o Brasil seria completamente branco.

O prognóstico não se concretizou. A miscigenação confirmou que entre fatores recessivos e dominantes a cor da pele branca não prevaleceu e a população é inquestionavelmente mestiça. Entretanto, isso não significa dizer que este amálgama se deu sem lutas, opressões e desigualdades que perduram até a contemporaneidade. Como se verá mais à frente, para a classe dominante se manter no poder é preciso modernizar os mecanismos de opressão para “*fazer a revolução antes que o povo faça*” como bem demonstrava o ex-governador de Minas Gerais, Antonio Carlos Ribeiro de Andrada (1870 – 1946).

A mudança de uma política de branqueamento físico do país se dá por meio de uma falsa assimilação que resulta em uma reificação da mestiçagem por meio das teorias antropológicas divulgadas por expoentes como Gilberto Freyre (1900-1987). Sem abandonar o discurso de raça superior, em Casa Grande & Senzala, Freyre (1994) estabelece a distinção

---

<sup>16</sup> Francisco José de **Oliveira Vianna** foi inclusive ministro do TCU, tomando posse em 19.12.1940. Brasil, TCU, 2017, p. 85.)

evolutiva por meio da cultura, sendo o homem branco superior ao negro e este ao indígena. O que antes era um defeito que conjurava o país ao subdesenvolvimento, torna-se motivo de união de uma nação que resolveu seus conflitos com o passado escravocrata e criou uma “democracia racial” na qual o convívio é harmonioso e todos são iguais perante a lei.

Como é cediço, distinções de raça não tem justificativa biológica. É no plano social e político que o conceito ganha força e se torna uma construção poderosa que estratifica a sociedade (Guimarães, 2019). Seja na utilização ideológica feita pela classe dominante ao disseminar ideias e teorias de superioridade do homem branco frente aos negros e indígenas, seja na apropriação pelo movimento negro como forma de resistência à opressão e ao embuste de democracia racial que busca acomodar conflitos irresolúveis por meio de um discurso de igualdade formal.

O argumento de que não existem raças tem sido usado por aqueles que insistem em dizer que vivemos em um país mestiço, mas basta verificar os indicadores de desigualdade social para comprovar que a cor da pele é um elemento distintivo importante. Longe de ser um discurso igualitário, reproduz o racismo pela negação da existência dele. Por essa razão, é preciso analisar de que forma a ideia de raça resulta no racismo.

O mito da “democracia racial” e da igualdade formal reiteram sistematicamente a ausência de racismo e preconceito no Brasil, trazem como subtexto a mensagem de que as dificuldades enfrentadas pelos negros são fruto de sua própria responsabilidade, decorrentes de suas próprias características, ou de sua “natural” inferioridade (Gonzalez e Hasenbalg, 2022).

## 2.2 Breve histórico sobre o racismo

Para Charles Hamilton e Kwame Ture<sup>17</sup>, no livro “Black Power: a política de libertação nos Estados Unidos” (1992, p.20), o racismo é o conjunto de decisões políticas com base em considerações de raça, com o propósito de subordinar um grupo racial e manter o controle sobre esse grupo, com o propósito de conservar a subjugação.

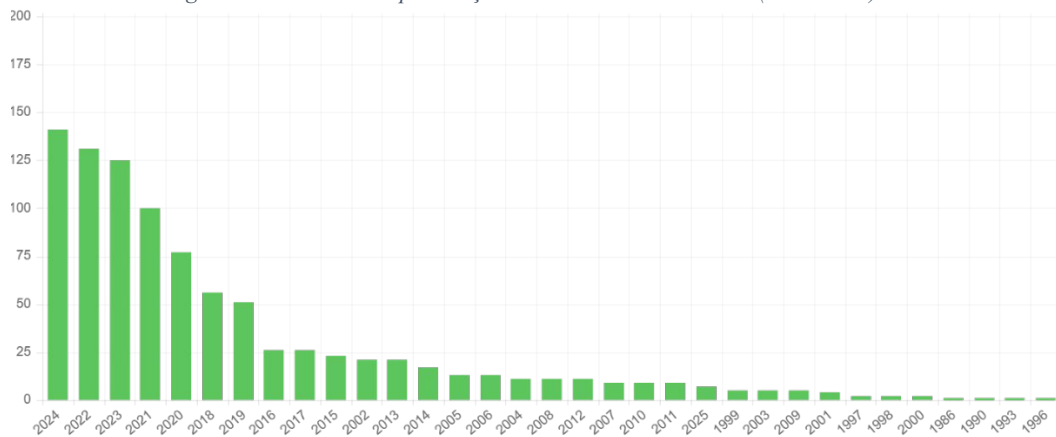
Nos últimos anos, o estudo do racismo tem ganhado destaque. Uma busca em bases de dados científicas como o *Scielo* revelou que o termo "racismo" consta no título de 829 artigos entre 1996 e 2024. Em 1996, apenas um artigo foi indexado, enquanto em 2024, 141 artigos abordaram o fenômeno, considerando apenas os indexados na base de dados da Scielo.br, conforme a Figura 5. Esse aumento acentuado a partir de 2019 reflete maior interesse acadêmico, impulsionado possivelmente pelo aumento de estudantes e pesquisadores negros

---

<sup>17</sup> Kwame Ture (antes conhecido como Stokely Carmichael) foi um ativista afro-americano na luta pelos direitos civis e um dos fundadores do partido dos Panteras Negras.

nas universidades, mobilização de movimentos sociais, realização de censos e pesquisas realizadas pelo Ipea e IBGE, criação de políticas públicas voltadas para a população negra, entre outras iniciativas que revelam a importância de discutir e combater o racismo.

Figura 5 - Aumento das publicações sobre racismo no Brasil (1996-2024)



Fonte: Scielo Brasil, acesso em 10.03.2025

A Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (CIRDI), promulgada pelo Decreto nº 10.932/2022, define racismo como

qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. (Decreto nº 10.932/2022, art. 1, item 4).

Segundo a Convenção, o racismo resulta em desigualdades raciais e fortalece a ideia de que relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas. O item 4 é concluído com uma frase já famosa no movimento negro: “todas as teorias, doutrinas, ideologias e ideias racistas são ‘cientificamente falsas’, ‘moralmente censuráveis’, ‘socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional’, devendo ser condenadas pelos Estados Partes.” (Decreto nº 10.932/2022, art. 1, item 4).

Desde já, verifica-se que definir o racismo é uma tarefa complexa. Na tentativa de fazê-lo, cada autor acrescenta uma nuance da forma como o percebe. Para Bertúlio (1989), seguindo os conceitos de James Jones, destaca que mais do que um conjunto de crenças sobre diferenças reais ou imaginárias, é a possibilidade do exercício do poder para promover e manter a dominação, a característica principal do racismo (James Jones, 1973, p. 20-31, *apud* Bertúlio, 1989, p. 103)..

Além de destacar o aspecto comportamental, Bertúlio (1989) entende o racismo como uma construção cultural e ideológica que perpetua, por meio do exercício de poder, a superioridade de um grupo racial sobre outros, envolvendo a internalização de estereótipos e a manutenção de hierarquias raciais.

Além disso, a opressão exercida sobre um grupo racialmente definido como inferior não se limita a atos isolados de indivíduos ou instituições. Pelo contrário, o exercício desse poder é profundamente ancorado e validado pela cultura dominante. O mecanismo de subordinação é eficaz porque encontra apoio, seja ele intencional e explícito, seja inconsciente e implícito, em todo o arcabouço de normas, valores e pressupostos sociais. Dessa forma, a exclusão não é um desvio, mas sim um produto do sistema cultural que, ao naturalizar a inferioridade do grupo, legitima as ações de controle e dominação por parte de indivíduos e instituições.

Para Bethencourt (2018, p.9), trata-se de um comportamento, mas motivado por questões de ordem política e econômica de cada momento histórico, e que se evidencia por meio do preconceito em relação à ascendência étnica combinada com ação discriminatória. Para Almeida (2019, p.25), trata-se de comportamento que resulta em discriminação sistemática baseada na raça, que se expressa através de práticas, conscientes ou inconscientes, gerando desvantagens ou privilégios para indivíduos, dependendo do grupo racial ao qual pertencem.

O fenômeno pode ser analisado não só como um ato isolado ou patológico, mas como uma manifestação normalizada e integrada na organização econômica e política da sociedade e que fornece a lógica e a tecnologia para a reprodução de desigualdades e violências que moldam a vida social contemporânea (Almeida, 2021, p. 13), ou ainda, como um sistema de dominação social que corrompe moralmente as pessoas por incitar todo tipo de prática discriminatória (Moreira, 2024, p. 26), ou de forma contundente, concluir que o racismo é uma resposta ao medo do que lhe é diferente (Moore, 2007, p. 49). Por fim, um dos principais estudiosos do racismo, Bonilla-Silva, defende que o racismo ultrapassa o comportamento individual. Não é o resultado de algumas “maçãs podres” ou “indivíduos anormais”, ou uma patologia específica, mas parte estrutural da sociedade (Bonilla-Silva *et al.*, 2023, p. 258).

Em síntese, há um consenso sobre a complexidade do racismo. Ele se expressa em ações discriminatórias que, baseadas em diferenças raciais, estão diretamente ligadas a relações de poder solidificadas nas estruturas da sociedade. Assim, o racismo funciona como um pilar para a contínua reprodução de desigualdades e para a manutenção de hierarquias raciais.

### **2.3 Duas compreensões sobre o racismo: institucional e estrutural.**

Em todo campo teórico há disputas sobre os conceitos e definições dos fenômenos e com o racismo não é diferente. É a partir dessas disputas teóricas que podemos caminhar para melhor entender o fenômeno e intervir na realidade. O racismo institucional é termo corrente entre acadêmicos, formuladores de políticas públicas, magistrados, movimento negro e demais membros da sociedade.

Para a jurista Dora Lúcia Bertúlio (1950-1924), uma das pioneiras nos estudos sobre direito e relações raciais, ao analisar as definições de James Jones, defende que o termo se refere à ações oficiais que, de alguma forma excluem ou prejudicam indivíduos ou grupos racialmente diferenciados, por meio da manipulação consciente de instituições a fim de se atingir objetivos racistas. Nesse sentido, a institucionalização do racismo é uma extensão do pensamento racista individual.

Segundo Souza (2011, p. 81), ao analisar o conceito original de racismo institucional proposto por Stokely Carmichael e Charles Hamilton (1992) na obra *Black Power*, entende que é “uma operação pela qual uma dada sociedade internaliza a produção das desigualdades em suas instituições.” É um tipo de racismo encoberto, mas as externalidades negativas que provocam são observáveis na forma como as instituições funcionam de maneira consciente ou não. É também a forma pela qual o Estado cria sistemas de poder e controle da ordem estabelecida. O sistema de justiça e o aparato policial, por exemplo, existem para manter inalterada a propriedade e a manutenção dos interesses da classe dominante. Ao fazer aquilo que ela foi “legalmente” criada para fazer, reproduz as crenças sobre os cidadãos e atua de forma desigual — mas consequente— contra pessoas negras (o inimigo a ser combatido) e a favor de pessoas brancas (o cidadão a ser defendido). Se a estrutura é racista, não basta mudar o juiz ou o policial, pois a estrutura continuará produzindo racismo. (Souza, 2011, 83). Portanto, é preciso mudar as estruturas.

Para Silvio Almeida (2019, p. 30), o conceito de racismo institucional não seria a soma dos racismos individuais, mas sim o próprio funcionamento das instituições. Estas operam distribuindo privilégios e desvantagens com base na raça de modo sutil, o que torna essa dinâmica menos reprovável socialmente e mais difícil de combater. O autor argumenta que grupos hegemônicos moldam as regras e os padrões institucionais para consolidar seus interesses, o que se manifesta, por exemplo, na barreira à ascensão de pessoas negras e no silenciamento de debates sobre desigualdade, seja pelo discurso de negação da desigualdade, seja pela omissão na adoção de medidas de inclusão, resultando na naturalização do domínio de homens brancos nos espaços de poder na sociedade.

Bonilla-Silva *et al* (2023, p. 262) ao analisarem o racismo sob a perspectiva institucional definem-no como uma ‘combinação de preconceito e poder que permite à raça dominante institucionalizar a sua posição em todos os níveis da sociedade’. E, para manter-se dominante, fortalece a posição social reprimindo aqueles que contestam o poder estabelecido. É nesse sentido que rechaça a concepção de que o racismo seja uma patologia de natureza psicológica nos indivíduos racistas, pois a conclusão lógica seria a própria negação de que o racismo está enraizado na sociedade.

O entendimento de que as instituições promovem desigualdades raciais por meio de ações ou omissões, sem que esses elementos sejam percebidos pela sociedade como tal, parece ser um consenso entre os autores consultados.

O conceito de racismo institucional possui pontos fortes que o tornam uma ferramenta analítica valiosa, mas também apresenta debilidades que precisam ser consideradas. Segundo Wieviorka (2007), uma das principais forças do conceito reside em indicar que o declínio do racismo científico não resultou no desaparecimento do racismo vivenciado. Este se modifica conforme as necessidades de manutenção do *status quo* dominante. Conseqüentemente, a discriminação persiste e se manifesta nas práticas institucionais, como evidenciam a contínua violência policial, os crimes de ódio e a omissão estatal em garantir a igualdade. Na ausência de ações deliberadas do Estado para reverter esse quadro, a tendência inercial das instituições é manter as vítimas do racismo em condições de subalternidade econômica, política, educacional e social.

Assim, o racismo opera de duas formas: uma aberta e outra dissimulada. No primeiro caso, manifesta-se na segregação, na proibição de acesso a determinados espaços, na violência policial aberta contra pessoas negras. Tais atitudes vão resultar em maior ou menor grau de reprovação por parte da sociedade. O racismo não declarado, ao contrário, utiliza-se de estratégias indiretas que resultam na exclusão dos negros aos direitos que a Constituição lhes confere enquanto cidadãos.

Embora o Brasil disponha de um robusto aparato legal antirracista, sua eficácia se mostra limitada ao plano formal. Episódios como a Chacina no Morro do Alemão em outubro/2025, o impedimento a uma magistrada de entrar em um prédio público no qual fora convidada para palestrar, os cotidianos episódios de racismo com a população negra em geral, aumentam a percepção de que o conjunto de leis existentes — como a Lei Afonso Arinos (1.390/1951), a Lei Caó (7.716/1989) e o Estatuto da Igualdade Racial (12.288/2010) — não possuem força suficiente para transformar instituições-chaves, como os sistemas de justiça e segurança, e prevenir efetivamente os crimes raciais.

O recente impedimento de acesso de uma magistrada à palestra para qual fora convidada, resultou, com toda razão, em objeto de censura pública de outros magistrados, políticos, juristas e influenciadores digitais. Trata-se de um caso evidente de racismo que pode ser enquadrado no art. 11 da Lei 7.716/1989<sup>18</sup>. Igual reprovação social não ocorre quando pessoas negras são violentadas no seu direito constitucional à vida, quando policiais invadem favelas e ferem ou matam pessoas inocentes sob o argumento da guerra ao tráfico de drogas.

É exatamente o racismo não declarado, não percebido, não questionado que Wieviorka (2007, p. 29) vai definir como institucional, esclarecendo que está presente no funcionamento da sociedade e nas relações de poder cotidianas, resultando em desigualdades sem que precise ser explicitamente racista. Como não é necessário recorrer às doutrinas e às ideologias racistas, ele não se torna evidente, “não salta aos olhos” a ponto de ser combatido. É um racismo “sem racistas”, pois são instituições, e não pessoas, as responsáveis pelo racismo. É uma forma de as camadas sociais dominantes beneficiarem-se dos privilégios sem que isso lhes cause questionamentos morais, embora os efeitos sejam concretos.

Em relação às debilidades, Wieviorka (2007, p. 32) adverte que o conceito pode sugerir que o racismo se remete a mecanismos que funcionam sem atores sociais. Um fenômeno abstrato, sustentado por mecanismos abstratos, sem considerar suficientemente o papel dos indivíduos e das instituições, suas motivações e interações concretas. Ao enfatizar uma superestrutura que é responsável pela discriminação, pode parecer que a dominação ocorre sem a intervenção de pessoas com intenções ou ações racistas.

Políticas públicas ou diretrizes empresariais ou escolhas sociais podem não ser explicitamente racistas, mas gerar resultados que contribuem para produzir desigualdades raciais. Quando os cadernos de empregos estabeleciam o requisito de “boa aparência”, o anunciante não estava sendo explicitamente racista, mas estava implícito que o negro não preenchia este papel, pois não representava o ideal de beleza socialmente estabelecido. Ter “boa aparência” é possuir características físicas brancas. Quem tem o *poder* de estabelecer um padrão de beleza, inteligência, respeitabilidade? Quem tem o *poder* de propor políticas públicas que alterem essa normalidade? Quem tem o *poder* de fiscalizar políticas públicas de inclusão social e de redução das desigualdades raciais? A resposta é branca. Esta é a cor dos que detêm o *poder* institucional para defender seus interesses em relação a outros grupos racializados.

---

<sup>18</sup> Art. 11. Impedir o acesso às entradas sociais em edifícios públicos ou residenciais e elevadores ou escada de acesso aos mesmos: Pena: reclusão de um a três anos.

Tribunais de contas não são instituições neutras. Fazem parte da estrutura e atuam como outras instituições. Não apenas reproduzem o racismo presente na sociedade, mas também o produzem e o institucionalizam através de suas próprias ações e em seu contexto particular. A relevância dessa concepção reside em destacar que, se uma instituição não atuar ativamente para combater a desigualdade racial, ela se torna um instrumento de perpetuação de privilégios e violências racistas.

Nessa perspectiva, reconhecer a existência do racismo institucional é parte do processo de negação do mito da democracia racial, pois desloca o debate de atos individuais de preconceito para a análise de como as próprias estruturas do Estado e da sociedade foram desenhadas para produzir e perpetuar a desigualdade racial, mesmo sob uma aparência de neutralidade. A partir desse entendimento, avança-se para uma visão de longo prazo e abrangência que explicam a desigualdade racial sistêmica no Brasil.

O conceito de racismo estrutural se tornou popular na literatura nacional a partir do livro homônimo de Sílvio Almeida (2019). Ele argumenta que o racismo é sempre estrutural, sendo um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade e a manifestação normal de uma sociedade, e não um desvio ou patologia. Os demais conceitos (racismo individual e institucional) são aproximações incompletas, pois estão inseridas em um sistema maior que os absorve.

Segundo ele, o racismo estrutural é uma questão sistêmica mais ampla que engloba os processos históricos, sociais e políticos que criam e mantêm as desigualdades raciais. É o reflexo de como as estruturas, incluindo sistemas econômicos e políticos, perpetuam a discriminação contra grupos raciais específicos ao longo do tempo (Almeida, 2019, p. 36). Nesse sentido, é a estrutura da sociedade que abarca os comportamentos racistas, seja do indivíduo ou da instituição.

Nessa perspectiva, não se pode perder de vista que o racismo institucional está intrinsecamente ligado ao racismo estrutural, pois as instituições são a "materialização de uma estrutura social" racista (Almeida, 2019, p. 37). O primeiro se relaciona com práticas e políticas das instituições que contribuem para a desigualdade racial. A relutância de diversos órgãos da União em adotarem o sistema de cotas raciais nos concursos públicos, conforme estabelecido pela Lei 12.990/2014, é um exemplo de atuação deliberada das instituições para promover desigualdades raciais. O segundo, — o componente estrutural — abrange todo o sistema social amparado em um processo histórico de exclusão da população negra.

Apesar de bastante difundido, o conceito de racismo estrutural não é isento de críticas. Por aqui, Muniz Sodré (2023), discorda da adequação do termo para a realidade brasileira e a

circunscreve ao período do escravismo legal findo com a publicação da Lei Áurea em 13 de maio de 1888. Segundo ele, até então, as leis tornavam a escravidão um fato social legalmente aceito, a economia era fundada no “modo de produção escravista”<sup>19</sup>, a política era organizada para a manutenção da escravidão, portanto, a “estrutura” existia para manter o negro na condição de escravo.

Segundo Sodré (2023), as estruturas não são funcionais no Brasil. “Se o racismo fosse estrutural, já teria colapsado”<sup>20</sup>. Entende que o racismo é parte da herança fundacional do país. As elites escravocratas apenas mudaram de regime. Os escravistas da colônia tornaram-se os escravistas da Monarquia e do Império, e esta mesma classe se torna republicana sem perder o poder oligárquico baseado no trabalho escravo (Sodré, 2023, p.40-41).

Ao invés de estrutural, Sodré define o racismo como “forma social”, isto é, não é mais a estrutura do sistema escravista, mas como a classe dominante se vê, e que é distinta de como vê o outro:

No caso brasileiro, é forçoso ponderar que um efeito estrutural não é exatamente estrutura, mas elemento de uma *forma*, que eventualmente pode revelar-se estruturante (Sodré, 2023, p. 49). (grifo nosso)

Nesse sentido, o racismo surge como forma de diferenciação e justificativa da dominação com base na hierarquia. O darwinismo social e a política eugenista, levada a cabo no final do século XIX até as primeiras décadas do século XX, fazem parte da construção intelectual dessa “forma social” para manter o poder e os privilégios do *status quo* pré-abolição. Assim, na visão do autor, “o racismo passa a funcionar como estratégia de hierarquização social dentro de uma cadeia de continuidade que se pauta por novas regras. (Sodré, 2023, p.44)”.

Segundo Sodré (2023, p. 45) seria estrutural apenas o período pré-abolição onde as leis eram legalmente escravistas. Para ele, uma estrutura ou sistema social racista pressupõe uma organização com princípios coerentes e cristalizados em leis e convenções políticas, como foram o apartheid na África do Sul e a segregação racial nos Estados Unidos.

Ocorre que leis e decretos antes e após a abolição discriminavam diretamente o negro:

i) o Decreto nº 528/1890 que favoreceu a entrada de imigrantes europeus, enquanto negros

---

<sup>19</sup> A tese central de Jacob Gorender em "O Escravismo Colonial" é a defesa da existência de um modo de produção escravista colonial como característica fundamental da formação social brasileira durante o período colonial, rechaçando a visão de que o Brasil teria sido feudal ou capitalista nesse período. Argumenta que a escravidão não era apenas um sistema de trabalho, mas sim a base econômica e social que moldou a sociedade brasileira por séculos, com suas próprias leis e dinâmicas. Gorender, Jacob. O escravismo colonial. São Paulo: Ática, 1978.

<sup>20</sup> Entrevista à Folha de São Paulo, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/03/aceito-a-expressao-mas-racismo-nao-e-estrutural-no-brasil-diz-muniz-sodre.shtml>, Acesso em 21.06.2025.

libertos não receberam apoio para integração econômica; ii) A Lei de Terras de 1850, que dificultava o acesso à terra para ex-escravizados e, que após 1888, perpetuou a situação com a falta de reforma agrária, empurrando grande quantidade de negros para periferias e favelas; iii) o Código Penal de 1890 (Decreto nº 847/1890) que criminalizava práticas culturais como a capoeira e religiosas afro-brasileiras como o candomblé; iv) o Decreto nº 24.215/1934, Lei de cotas de imigração, que manteve incentivos para a entrada de imigrantes europeus. Em todos esses exemplos, a “estrutura do Estado” agiu de forma deliberada para a ampliação da desigualdade entre negros e brancos no país.

Apesar das críticas teóricas, Sodré reconhece o mérito do conceito de racismo estrutural por evidenciar que não se trata de uma patologia de indivíduos ou desarranjo institucional momentâneo, mas de uma totalidade de indivíduos e instituições racistas, retratos que são de uma sociedade racista.

Para além de querelas teóricas, entendo que ambos os autores concordam que o racismo é algo concreto e que é no campo das ações deliberadas que se deve combatê-lo. É nesse sentido, que me filio à definição de Almeida (2019) por entender que ela comunica para a academia e para a sociedade: i) que o racismo permeia toda a sociedade; e ii) que impacta uma coletividade de desiguais em todas as esferas da vida social.

Também possui o mérito de poder ser utilizado como categoria analítica e discursiva em ações judiciais na defesa de direitos da população negra, como é o caso das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), como a ADPF 635 que tem por objetivo combater a alta letalidade policial em operações nas comunidades do Rio de Janeiro e garantir o direito à vida dos moradores, e a ADPF 973 cujo objetivo é o reconhecimento, pelo STF, do "estado de coisas inconstitucional" em razão do racismo estrutural e institucional que afeta a população negra, resultando em violações sistemáticas de seus direitos fundamentais, como vida, saúde, segurança e alimentação digna.

Assim, a devida compreensão conceitual revela que a condição atual da população negra não se deve a estereótipos darwinistas (incapacidade, ócio ou violência), mas a uma ação deliberada do Estado para eliminá-la da história nacional. As políticas eugenistas e as interdições que dificultaram a inserção desse grupo após a abolição são exemplos claros da intenção estatal de exterminar o "problema negro".

Almeida (2019) fornece ainda conceitos e distinções sobre preconceito e discriminação. Enquanto o racismo é forma de discriminação baseada em raça, o preconceito racial é um juízo de valor baseado em estereótipos sobre indivíduos de determinado grupo racializado. Importante destacar que pode ou não haver práticas discriminatórias. De fato, achar que

orientais são naturalmente dotados é um preconceito que não resulta imediatamente em uma discriminação. Por outro lado, julgar que uma pessoa de cor negra é naturalmente inclinada à violência e à criminalidade é um preconceito que há muitos séculos tem resultados nefastos para os negros. É este tipo de pré-julgamento que faz o segurança de uma loja ou shopping seguir uma pessoa negra por considerá-la um ladrão em potencial. É o mesmo pré-julgamento que faz um vendedor de veículos de luxo não se aproximar de uma pessoa negra para realizar uma venda. Para o senso comum, negros não são respeitáveis e em condições financeiras de adquirir bens de consumos de alto valor.

A discriminação se revela como tratamento desigual que se materializa em restrições de acesso e de oportunidades ofertadas ao grupo dominante. Tudo isso impulsionado pelo racismo tão presente nas relações cotidianas.

#### **2.4 Discriminação direta e indireta**

Aproximando da discussão sobre ações afirmativas, é importante diferenciar as formas como a discriminação ocorre. A discriminação direta:

se refere a um repúdio ostensivo a determinados grupos racializados, como negros, judeus, mulçumanos. A intenção de discriminar é explícita, ainda que vedada legalmente. A violação se caracteriza por ações ou políticas evidentes que violam os princípios constitucionais de igualdade, facilitando a identificação e a contestação em contextos legais. A comparação entre disposições constitucionais e normas discriminatórias torna evidente a discriminação direta (Almeida, 2019, p. 28).

A discriminação direta ocorre “quando uma norma, prática ou ato jurídico utiliza critérios expressamente proibidos – como raça, gênero ou origem – para excluir ou prejudicar um grupo específico, de forma intencional ou objetivamente discriminatória” (Rios, 2008, p. 108). Um exemplo seria uma lei que explicitamente negasse acesso a cargos públicos à pessoas negras. Nesses casos, a discriminação seria evidente no texto da norma ou na conduta do agente, configurando uma violação frontal ao princípio da legalidade.

Corbo (2015) define que a discriminação direta ocorre quando os indivíduos são tratados de forma diferente com base em características específicas, como sexo ou religião, levando a um tratamento desigual em situações semelhantes. Por exemplo, uma regra que exclui indivíduos do emprego com base em suas crenças religiosas é considerada diretamente discriminatória. O foco da discriminação direta está na existência de tratamento diferenciado e não nos efeitos desse tratamento, o que a distingue da discriminação indireta.

Por sua vez, a discriminação indireta é muito mais sutil e não menos perversa, pois se emoldura na neutralidade das normas, no princípio da igualdade formal para criar ou ampliar desigualdades.

[...] a discriminação indireta é um processo em que a situação específica de grupos minoritários é ignorada – discriminação de fato –, ou sobre a qual são impostas regras de “neutralidade racial” – *colorblindness* – sem que se leve em conta a existência de diferenças sociais significativas – discriminação pelo direito ou discriminação por impacto adverso (Almeida, 2019, p. 29).

Segundo Moreira (2024, 195), a discriminação indireta refere-se a práticas ou políticas aparentemente neutras que, na prática, produzem impactos desproporcionais sobre grupos raciais ou étnicos historicamente vulnerabilizados. Ela decorre de critérios que desconsideram desigualdades estruturais e resultam na reprodução de assimetrias sociais. Conforme destaca Almeida (2019), esse tipo de discriminação está incorporado às rotinas institucionais, o que a torna elemento central para compreender como o racismo estrutural se manifesta nas políticas públicas e nas dinâmicas organizacionais.

Trata-se de práticas sistêmicas que, embora não explicitamente discriminatórias, produzem ao longo do tempo a marginalização de determinados grupos, contribuindo para a manutenção da estratificação social. A ausência de intencionalidade própria da discriminação indireta dificulta sua identificação, pois ela normalmente se apresenta sob a aparência de neutralidade, justiça ou igualdade, o que torna mais complexa sua abordagem e mitigação (Moreira, 2024, p. 195).

Nesse sentido, Corbo (2015, p. 109) investiga conceitos de discriminação indireta com enfoque nas ciências sociais e no Direito em particular, para defini-la como forma de discriminação jurídica em que normas ou práticas aparentemente neutras produzem efeitos desproporcionais e prejudiciais sobre grupos específicos, mesmo sem a intenção explícita de discriminar. Essa forma de discriminação geralmente surge de critérios que não consideram as necessidades específicas de indivíduos ou grupos marginalizados.

Exigir dos candidatos proficiência em francês, inglês e espanhol, não é abertamente discriminatório, mas ao considerar o universo dos brasileiros que têm acesso a cursos de idiomas, a tendência é de que candidatos brancos com maior poder aquisitivo tenham mais vantagens do que um candidato negro. Embora um concurso público seja a melhor modalidade de contratação impessoal para o Estado, as exigências podem prejudicar desproporcionalmente indivíduos de níveis socioeconômicos mais baixos que podem não ter tido o mesmo acesso à oportunidades educacionais. Aqui, a discriminação não está no texto do instrumento (edital

público), mas em seu impacto desigual, exigindo uma análise contextual para ser identificada e mitigada. No caso do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a existência de cotas raciais, as bolsas de estudo para a preparação de candidatos e a exigência apenas do inglês no conteúdo programático do concurso, possibilitou que mais negros pudessem concorrer em melhores condições.

A relação entre discriminação indireta e racismo estrutural é crucial, pois revela como as estruturas sociais podem manter as desigualdades raciais sem intenção abertamente discriminatória. Essa natureza sistêmica da discriminação exige uma abordagem abrangente para a formulação de políticas públicas que inclua ações afirmativas destinadas a corrigir disparidades e promover a justiça social.

## **2.5 A Constituição de 1988 e o enfrentamento ao racismo**

A Constituição de 1988 foi um marco na história da redemocratização do país. A mobilização de parte da sociedade durante os vinte anos de ditadura (1964-1985) enfraqueceu a legitimidade do regime autoritário. Fatores econômicos como o fim do milagre econômico e do modelo desenvolvimentista, (no qual o então Ministro da Fazenda, Delfim Neto, afirmava que primeiro é preciso crescer para depois distribuir riquezas) a escalada inflacionária dos preços e a mobilização dos movimentos de contestação ao regime autoritário tornaram possível a abertura política que permitiu, com as limitações que as circunstâncias permitiam, a criação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC). A elaboração de uma nova constituição significou a oportunidade para representantes de organizações da sociedade civil, dentre as quais diversos coletivos negros, acadêmicos e juristas em garantir direitos na norma organizadora do Estado (Santos, 2015, p. 21-35).

O histórico da mobilização dos negros desde a chegada ao Brasil colonial extrapola em muito o objetivo do presente trabalho. Entretanto, em apertada síntese, pode-se dizer que a passividade e cordialidade de homens e mulheres negras é mais uma das falácias para justificar o lugar de subalternidade a ele imputado na história. Desde os motins nos navios negreiros e as rebeliões nas senzalas (Reis e Gomes, 2021), passando pelos movimentos abolicionistas e pelas agremiações da primeira metade do século XX, é possível identificar registros de lutas emancipatórias da população negra.

No início do século XX, as organizações negras utilizavam-se de agremiações, manifestações culturais e publicação de jornais como forma de ser inserido na sociedade branca. A partir da década de 1970, as estratégias de participação se voltam para propostas concretas para a erradicação do racismo por parte do Estado brasileiro (Santos, 2015, p. 42).

O texto final da Constituição Brasileira elevou a redução das desigualdades sociais à objetivo fundamental da República, enfatizando a promoção da igualdade e a erradicação de todas as formas de discriminação, conforme disposto no art. 3º, III e IV da Carta Política. Além disso, o art. 5º garantiu o direito à igualdade perante a lei, afirmando que todos os indivíduos são iguais perante a lei e define que o racismo é crime inafiançável e imprescritível.

Embora a igualdade formal não tenha resultado em igualdade material, representou avanço em direção a um estado democrático. Segundo Duarte, Nascimento e Queiroz (2017, p.1162), a Constituição possibilitou mudança de paradigma quanto à percepção de direitos individuais e coletivos no Brasil, sintomática de um período pós-autoritário. Apesar disso, a transformação efetiva da realidade parece um eterno devir, onde esperamos em berço nada esplêndido, que os direitos e garantias ali previstos se materializem por força normativa. Passadas mais de três décadas da promulgação, as desigualdades escancaram a omissão estatal em especial para a população mais carente.

A organização do movimento negro tornou evidente que o mito da democracia racial era mais uma ferramenta ideológica contra a população negra e que já era a hora e a vez de positivar na nova carta política direitos fundamentais que garantissem ao povo negro alguma perspectiva de igualdade, condição necessária para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, bem como erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

No entanto, apesar da mobilização negra, o racismo estrutural faz com que mesmo após mais de três décadas da promulgação da Carta Política, muitos desses direitos ainda não tenham sido plenamente efetivados, especialmente no que diz respeito à igualdade racial e social. As desigualdades continuam definindo a sociedade brasileira, aumentando de forma exponencial a distância entre pretos e brancos.

A efetivação dos direitos fundamentais continua a ser um problema complexo que envolve a implementação de políticas públicas eficazes, e mudanças culturais e estruturais na sociedade. É neste contexto de disputas por direitos que deveriam constar na Constituição, que o movimento negro, entendido aqui como um conjunto de intelectuais, militantes e parlamentares comprometidos com a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo, atuaram para que pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, o negro fosse sujeito do processo de construção do novo Estado. As conquistas de direitos positivados no texto constitucional foram frutos de uma agenda que encontrou resistência das forças conservadoras que sempre determinaram o Direito que deveria reger os cidadãos.

### **3 CONTROLE EXTERNO E IGUALDADE RACIAL: A ATUAÇÃO DO TCU FRENTE ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS**

O caminho traçado até aqui permitiu evidenciar nuances da sociedade cuja principal característica é a normalização da desigualdade. Fruto de uma concepção de sociedade hierarquizada desde sua formação, onde as diferenças não causam desconforto algum. Antes, escravistas e escravizados. Sempre opressores e oprimidos. Para além da sociedade de classes e dos antagonismos marxistas entre capitalistas e trabalhadores, o racismo permeia a forma como toda a sociedade funciona e os órgãos e poderes da República, enquanto instituições, não estão imunes a isso, e como tal, reproduzem a discriminação racial.

Em que pese essas características, a mobilização popular forçou a mudança do Estado, notadamente com a Constituição de 1988, na qual se positivou os direitos das minorias sociais à obrigações estatais voltadas para a melhoria das condições de vida como uma das formas de construir uma sociedade justa e solidária.

Os dispositivos da Carta Política se destinam com evidência ao Poder Executivo que, por meio de ações deliberadas, deve atuar para cumprir os objetivos fundamentais da nação. Apesar dessa ênfase, o comando constitucional é impositivo a todos os poderes e órgãos da República: ao legislativo cabe fiscalizar a atuação do chefe do executivo e legislar para bem operacionalizar as diretrizes estabelecidas pelo constituinte originário e regulamentar o ordenamento jurídico. Ao Poder Judiciário cabe a aplicação das leis às lides que lhes são submetidas. Apesar de possuírem funções típicas de cada poder estabelecidas na Constituição, no plano interno de cada um deles são necessárias ações administrativas para concretizar o objetivo maior de construção de uma sociedade aderente aos princípios constitucionais.

O TCU enquanto órgão independente, eis que não é subordinado a nenhum dos poderes, também deve, nos planos interno e externo concretizar tais desideratos. A própria atuação antes voltada para controle do orçamento e fiscal, hoje destina consideráveis recursos para o controle das políticas públicas. Como elemento fundamental do regime democrático e republicano, tem o dever de informar ao cidadão qual o resultado da ação pública (Leoni, 2018).

Conforme mencionado, a literatura sobre as competências constitucionais (arts. 70 a 75 da CRFB/1988) e infraconstitucionais como a Lei 4.320/1964, a LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos) são bastante disseminadas. Temas com ênfase dogmática como prescrição (Botelho e Brito, 2025), recursos administrativos, atos e contratos administrativos conformam a grande produção entre artigos acadêmicos, sites jurídicos e livros jurídicos. Razão pela qual não me causaram a inquietude necessária para uma pesquisa acadêmica.

No presente capítulo, traço breve histórico sobre o enquadramento do TCU nas constituições brasileiras, as tentativas de estabelecer uma comunicação com a sociedade e analiso a atuação do TCU na fiscalização de políticas públicas voltadas para as ações afirmativas, visando responder quando tais políticas entraram na agenda do Órgão. Os objetos de estudo são auditorias como a do programa Morar Melhor (2003), Cotas raciais nas IFES (2022) e Fies e ProUni (2024).

### 3.1 Breve histórico sobre o Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas de União foi instituído no art. 89 da Constituição de 1891<sup>21</sup>, com a finalidade de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”. No mesmo artigo em que dispõe sobre a finalidade, estabelece que seus membros serão aprovados pelo Senado e nomeados pelo Presidente da República. Antes de figurar na Constituição, foi criado por meio do Decreto-Lei 966-A de 07.11.1890, logo depois da Proclamação da República, por iniciativa do Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa (1849-1923). Apesar dos normativos, foi efetivamente instalado por meio do Decreto no 1166, de 17.12.1892, por empenho do então ministro da Fazenda, Innocência Serzedelo Correia, no Governo do Presidente Marechal Floriano Peixoto.

Serzedello Corrêa, primeiro presidente do Tribunal, antevia que um órgão que meramente liquidasse as contas e verificasse a legalidade das despesas depois de incorridas era de pouca serventia para a República, tornando-se apenas um “cabide de empregos”, onerando ainda mais o erário.

*“é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração. Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignar-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.”* (Carta do Presidente do Tribunal de Contas da União, Inocência Serzedelo Correia ao Presidente Marechal Floriano Peixoto em 27 de abril de 1893)<sup>22</sup>

Nesses 135 anos de história, ampliaram-se as competências e o número de membros: dos cinco ministros de 1890 para nove em 1988. Entretanto, o perfil dos membros mudou muito

<sup>21</sup> Art. 89 da Constituição de 1891.

<sup>22</sup> Disponível em <https://datas-historicas.tcu.gov.br/27-131-anos-da-carta-de-renuncia-de-serzedello-correa/>. Acesso em: 23.10.2025.

pouco: historicamente ocupado por homens. Homens brancos. Analisando o livro “Ministros do Tribunal de Contas da União”, 8ª edição (2017) e por meio de uma “heteroidentificação” realizada pelo autor deste trabalho, pois não há indicação de raça nos anais do TCU (Brasil, TCU, 2017), apenas dois ministros podem ser classificados como negros. No quesito gênero, tampouco a Corte tem histórico de diversidade. Apenas duas mulheres ocuparam o cargo de ministra. Atualmente (2025), apenas uma autoridade do Ministério Público junto ao TCU é do sexo feminino. Em uma cúpula pouco diversa, temas como o direito, o controle externo e as relações raciais demoraram para ser incluídos na agenda institucional e não há evidências de que tenha sido por geração espontânea ou por decisão organizacional.

A relação dos governos com o TCU dependeu do nível de abertura política. A contar da instituição do tribunal em 1890, a instituição transitou entre órgão auxiliar do Poder Legislativo ou independente deste.

A Constituição de 1934<sup>23</sup> atribuiu ao TCU a função de apresentar anualmente à Câmara dos Deputados um parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Antes dela, as contas eram aprovadas pelo Congresso Nacional sem o parecer técnico do tribunal.

Durante o Estado Novo (1937-1945), na Constituição de 1937<sup>24</sup>, foi novamente “instituído” — novo estado, logo, novo tribunal — com a competência de acompanhar a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União. Os membros eram nomeados pelo Presidente da República, por meio de decretos.

A Constituição de 1946, ao tempo em que dispõe que o Congresso Nacional é o titular do Controle Externo (art. 22), inova ao estabelecer as competências do TCU (art. 77)<sup>25</sup>, alterando a posição estabelecida na CF/1937 de órgão auxiliar do Parlamento na fiscalização do orçamento público. A aprovação dos nomes dos candidatos ao cargo de ministro da Corte de Contas dependia da aprovação do Senado Federal (art.76, § 1º).

A Constituição de 1967 mantém algumas competências previstas nas constituições anteriores e concede ao Presidente da República o poder de sustar atos administrativos e contratos em caso de inércia do Parlamento.

Finalmente a Constituição de 1988 conferiu mais autonomia e poderes ao TCU, consolidando-o como um órgão de controle externo independente, com a função de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais e auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização das

---

<sup>23</sup> Art. 102 da Constituição de 1934.

<sup>24</sup> Art. 114 da Constituição de 1937.

<sup>25</sup> Art. 77 da Constituição de 1946.

contas públicas. Os artigos 70 a 75 definem as competências privativas e auxiliares à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (efetivos titulares do Controle Externo, conforme o art. 44 da CF/1988). Essa característica de ser órgão auxiliar e independente ao mesmo tempo, coloca-o como órgão especial cuja independência é condição necessária para o exercício das prerrogativas garantidas.

Para os propósitos do presente trabalho, importa a competência concorrente com o controle interno de cada poder para realizar avaliações de programas de governo, que no caso dos tribunais de contas são chamadas de auditorias de natureza operacional (Anop), prevista no art. 70. Tais fiscalizações diferem entre si pelo fato de que o controle externo exercido pelos tribunais de contas tem maior independência, pois estão fora da estrutura dos Poderes executivo, legislativo ou judiciário. Esta posição privilegiada e garantida pela Constituição tem a finalidade de que as avaliações sejam imparciais e independentes do governante do momento.

Como se verifica, é a própria Constituição que fornece os meios para que os tribunais de contas exerçam com independência o seu papel. Importante destacar que não há hierarquia entre tribunais de contas estaduais e municipais e o TCU. Cada ente federado julga as contas públicas conforme estabelecem as constituições federal e estadual. É a origem do recurso ou programa que define qual órgão deve auditar. Se os recursos são federais, cabe ao TCU. Se estaduais, aos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs). Se municipais, aos TCEs ou aos Tribunais de Contas do Município (TCMs) nos estados em que ainda existem. As auditorias realizadas pelo TCU referem-se exclusivamente aos recursos e programas da União.

Em resumo, todas essas competências devem ser utilizadas com a finalidade de concretizar os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da CFRB/1988. Além disso, constituem verdadeiro direito individual do cidadão à boa gestão pública. Como salienta Leoni (2018):

Mais do que encarregar-se das amplas prerrogativas que lhe foram atribuídas pelo texto da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas passa a envolver-se com temas de interesse público, não somente em consideração à observância de aspectos orçamentários – função que lhe é precípua –, mas também em relação a aspectos de execução de programas governamentais (Leoni, 2018, p. 210).

A célebre separação dos poderes proposta por Montesquieu é, até certo ponto, compreendida pelos cidadãos e defendida por aqueles que consideram a democracia um valor social importante, sem prejuízo, é claro, de críticas e reparos. Os poderes executivo, legislativo e judiciário, grosso modo, são conhecidos da sociedade, são rotineiramente retratados nos meios de comunicação. Situação diversa ocorre com os tribunais de contas. Órgãos técnicos por

excelência, têm a missão de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos por todos aqueles que de alguma forma se relacionam com o erário. Além do dever de atuarem como indutores de melhorias nas políticas públicas, por meio das determinações e recomendações que expedem nas decisões colegiadas.

No caso do TCU, menos conhecido do cidadão comum, o órgão é responsável pela fiscalização de recursos da União, bem como avaliar as políticas públicas de forma independente, enquanto auxiliar do controle externo exercido pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, dada a dimensão continental do país, e das múltiplas missões do Estado, tornar-se conhecido da sociedade civil organizada e do cidadão comum é uma necessidade consolidada no plano estratégico do Tribunal (Brasil, TCU, 2024).

Para este mister, tem envidado esforços para aproximar-se da sociedade, por meio de eventos como o "Diálogo Público", realizado nas capitais e direcionados para sociedade civil e gestores públicos. Nesses eventos, apresentam-se as competências do tribunal e os trabalhos realizados na unidade da federação em questão. Outra forma de tornar-se conhecido, são os seminários e webinários (esses últimos ganharam força a partir da pandemia de Covid-19). Neles são discutidos temas de especial relevância para a sociedade. Alguns deles realizados pelo canal oficial do TCU na plataforma do Youtube <https://www.youtube.com/@TCUoficial>: População indígena Yanomami (2023); População quilombola (2024); Pessoa com deficiência no Controle Externo (2025).

Uma outra forma de contato, são as audiências públicas e painéis de referência, utilizadas para que o corpo técnico interaja com gestores públicos, academia e sociedade civil para capturar a percepção desses atores em relação a determinado tema a ser trabalhado pelo TCU. As auditorias operacionais se beneficiam muito dos conhecimentos produzidos nessas audiências.

### **3.2 Auditorias operacionais: como o TCU avalia as políticas públicas**

O TCU, como órgão responsável pela fiscalização dos recursos provenientes do orçamento da União, faz parte da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI na sigla em inglês), principal referência global em normas de auditoria do setor público. A organização foi criada para promover o intercâmbio de conhecimentos e metodologias entre as Instituições Superiores de Controle (ISC), estabelecendo padrões internacionais para fiscalização e controle. Até o mês de novembro/2025, o TCU ocupava a presidência da entidade (mandato 2022-2025).

As auditorias realizadas pelos tribunais de contas (dos estados e da União) são realizadas com base nas práticas consolidadas de auditoria emitidas pela entidade, chamadas de Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (no inglês, ISSAI).

Para fiscalizar a destinação dos recursos públicos, os auditores têm a sua disposição métodos e técnicas de auditoria que são utilizadas conforme o objeto a ser auditado e o objetivo para o qual a avaliação foi determinada pelo relator do processo. Destaco as auditorias de conformidade e de natureza operacional.

A avaliação de conformidade visa identificar se todos os procedimentos estão aderentes às normas e se o gasto público foi realizado seguindo os princípios administrativos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da economicidade.

Segundo a INTOSAI (2015), a norma ISSAI 400, que estabelece os princípios fundamentais de auditoria de conformidade, esta modalidade tem por objetivo:

[...] examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão à luz dos padrões normativos definidos em normas técnicas, jurídicas e regulamentos aplicáveis – bem como das cláusulas de contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres. Essa modalidade de auditoria é essencial para assegurar que os atos administrativos estejam em conformidade com os dispositivos legais e os critérios de eficiência e transparência exigidos pelo Tribunal (INTOSAI, 2015, ISSAI 400, p. 3).

Por sua vez, a auditoria de natureza operacional deve ser realizada conforme os padrões estabelecidos na ISSAI 300/17, que tem por objeto de avaliação a política pública. O TCU consolidou esses padrões no Manual de Auditoria Operacional (MOP 2020) que define a modalidade como:

[...] exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 300/17).

No caso das auditorias operacionais, a ISSAI 3000/17 é o documento referencial, elaborado quando o TCU presidiu o Subcomitê de Auditoria Operacional da INTOSAI (MOP 2020), sendo reconhecido internacionalmente pela expertise nesta modalidade de auditoria.

Para Serpa (2010), o objetivo das avaliações de programas realizadas pelo TCU é contribuir para o aperfeiçoamento da administração por meio de recomendações para que gestores aprimorem a governança e a gestão das políticas públicas.

As auditorias de natureza operacional (ANOp) têm por objetivo examinar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a economicidade dos programas

governamentais, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, por intermédio da formulação de recomendações para promoção de melhorias na gestão e nos programas Serpa (2010, p. 149).

As auditorias operacionais diferem das auditorias de conformidade por sua flexibilidade. Enquanto as últimas seguem padrões fixos, as operacionais permitem maior liberdade na escolha dos temas, métodos e formas de apresentação dos resultados. Utilizam diversas técnicas de avaliação, especialmente das ciências sociais, e exigem dos auditores capacidade analítica, criatividade e adaptação às situações encontradas em campo.

Essas auditorias começam com a seleção do tema estabelecido no Plano de Gestão do TCU. Em seguida, é elaborado um plano detalhado, que define os objetivos, as questões a serem investigadas, os procedimentos e os resultados esperados. Na execução, são coletados e analisados dados e informações. Após essa etapa, um relatório preliminar é enviado ao gestor para comentários. Com base nessas observações, o relatório é ajustado, se necessário, e submetido à apreciação final do ministro-relator e do plenário (MOP-2020).

A razão de existir do presente trabalho é a competência do TCU de realizar auditorias de natureza operacional (ANOp), também chamada de auditoria de programa de governo cujo foco é avaliar dimensões como efetividade, eficácia, eficiência, economicidade, e mais recentemente equidade (os cinco 'Es'). Aspectos como legalidade e legitimidade também podem ser avaliados, mas não são os critérios determinantes. Importa saber se, independentemente da conformidade, o ciclo da política pública foi bem executado e se a população foi atendida. As auditorias operacionais podem avaliar as cinco dimensões ou apenas algumas delas, conforme o objeto e as questões de auditoria propostas.

Para melhor esclarecer como essas dimensões são analisadas, convém listar como o TCU as define, nos termos do MOP (2020):

- a) a economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (GUID 3910/38). Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço (ISSAI 300/11). Refere-se à capacidade de uma organização gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição;
- b) a eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade (GUID 3910/39). Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente

fixado (COHEN; FRANCO, 1993). Para verificá-la, é necessário estabelecer o critério comparativo;

c) a eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. Aqui importa conhecer os critérios para fixação da meta para saber se foi subestimada ou superestimada em ambos os casos com impacto na política pública;

d) a efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993);

e) a equidade é dimensão criada muito recentemente e tem como origem o grupo de trabalho IDI (INTOSAI Development Initiative). O exame da equidade, que pode ser derivado da dimensão de efetividade da política pública, baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado. Segundo Rawls (1995 *apud* Cohen; Franco, 1993, p. 25), “para proporcionar uma autêntica igualdade de oportunidades a sociedade deve atender mais aos nascidos com menos dotes e aos nascidos em setores socialmente menos favorecidos”. O tratamento desigual é justo quando é benéfico ao indivíduo mais carente - desigualdade justa (Rawls, 1995 *apud* Medeiros, 1999). Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis (liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros), políticos e sociais (saúde, educação, moradia, segurança). Portanto, as políticas públicas de proteção e de desenvolvimento social têm papel fundamental na construção da equidade. (MOP, 2020, p. 17-20).

É, pois, a partir dessas dimensões que os auditores devem avaliar as políticas públicas. Ao analisar as auditorias que avaliam programas como o FIES ou ProUni ou a política de reserva de cotas sociais e raciais para universidades e institutos de ensino tecnológico federais, o modelo a ser seguido é o que preconiza o manual. É importante notar que embora um grupo de trabalho do TCU tenha coordenado a elaboração da norma internacional que estabelece os padrões para auditorias operacionais; embora tenham traduzido o manual para o português, esqueceram de “traduzir” os padrões para a realidade brasileira. As palavras “raça”, “negro”, “pretos” parecem ser um tabu, pois não são consideradas nos manuais:

O exame da equidade poderá envolver, por exemplo, a investigação dos critérios de alocação de recursos *vis-à-vis* a *distribuição espacial*, o *perfil socioeconômico* ou de *gênero* da população-alvo; as estratégias adotadas pelo

gestor público para adequar a oferta de serviços ou benefícios às diferentes necessidades do público-alvo (MOP, 2020, p. 21). (grifos nossos)

Assim, manuais e rotinas fazem parte do trabalho do auditor e condicionam a atuação desses profissionais. A norma pode ser utilizada por qualquer país-membro, mas a adaptação à situação local cabe aos respectivos países. Nas pesquisas realizadas no portal do TCU, não foi localizado nenhum trabalho sobre questões étnico-raciais antes de 2022. As auditorias operacionais, apesar de resultarem em melhoria em diversos programas sociais, desconsideravam a cor das pessoas como elemento importante na avaliação da política pública, mesmo quando a política tinha a população negra como a principal destinatária da ação pública, salvo como um “requisito formal de análise” sem prevalência para o resultado.

Uma hipótese levantada no início deste trabalho é que a falta de uma metodologia voltada para a questão racial seria uma possível causa para que as auditorias não avaliassem o impacto do racismo institucional ou estrutural nas políticas públicas. Considerando que as técnicas de análise foram desenvolvidas pelo próprio TCU, não me parece ser um problema de “internacionalização” ou de necessidade de criação de uma nova metodologia, mas sim de formação técnica específica sobre letramento racial e uma diretriz organizacional que estabeleça uma abordagem deliberada para que se considere tais impactos na maioria das políticas públicas destinada à população pobre.

Ainda que tal conclusão não possa ser extrapolada para todos os servidores do tribunal, nas entrevistas, ao questionar se haveria necessidade de se elaborar um manual de auditoria centrado na desigualdade racial, os entrevistados (A1 a A5) foram unânimes em afirmar que direcionamento da liderança estratégica e capacitação adequada sobre a centralidade do racismo são medidas mais rápidas e efetivas, mas consideram que se a determinação estivesse expressa em um manual aumentaria a chance de que fosse um elemento de avaliação nas auditorias.

**Achar alguma parte da entrevista para coloca aqui.**

Em uma tentativa de pensar analiticamente sobre a forma como realizávamos auditorias, considero algumas possíveis causas: a primeira delas, era a limitação da análise de equidade aos aspectos geográficos, focando em desigualdades regionais. As avaliações verificavam se os recursos foram enviados para as unidades da federação e se as políticas públicas foram realizadas em todas as regiões do país de forma equânime. O objetivo era responder se a União atendeu ao Piauí e ao Paraná de forma proporcional, sem, contudo, avaliar critérios raciais. A análise limitava-se ao aspecto social (renda). Como bem destaca um dos entrevistados: “O olhar da raça nunca foi o nosso recorte; nunca foi a nossa preocupação. Nossa atuação sempre foi reativa.” (Entrevistado A4).

Uma outra possível causa para esta “cegueira da cor”, corroborada por entrevistados (A1, A2, A4 e A6) é fruto da cristalização do mito da democracia racial. Nas entrevistas houve consenso de que o tribunal “vê pessoas” não a cor delas. A cor não é elemento relevante para a análise.

Olha, eu acho que nosso recorte de equidade era muito voltado para a regionalização. A gente olhava bastante para municípios com baixo IDH [Índice de Desenvolvimento Humano], e, para nós, esse foco regional muitas vezes já resolvia a questão da equidade. Mas não existia uma consciência de que certos grupos, historicamente, sofrem discriminação e acabam ficando à margem das decisões e do atendimento das políticas. São grupos minoritários, que têm pouco espaço e voz em algumas esferas políticas e administrativas. Isso é algo bem recente. Eu mesmo só fui perceber o que são esses marcadores sociais da diferença há pouco tempo, em 2023 [ano de criação de uma diretoria para tratar de questões de minorias sociais].

Sempre associamos desigualdade à renda, aquela divisão entre pobres e ricos. Então, havia esse viés regional e o de renda. Só que, quando você vê a literatura, percebe que a desigualdade também aparece de forma vertical. Por exemplo, duas pessoas podem ter renda alta, mas se uma é pessoa com deficiência, outra é preta ou lésbica, elas vão enfrentar discriminação que uma pessoa branca não enfrenta. Esses marcadores sociais da diferença, essa discriminação vertical, só fui entender muito recentemente. (entrevista com A1) (destaque nosso).

O mito da democracia racial não é, portanto, uma simples construção teórica. Ele impacta no mundo das ideias e no mundo da vida (Oliveira, Sanches e Santos, 2025), explicando em certa medida, como o TCU avalia as políticas públicas. Mascara desigualdades raciais profundas e persistentes ao sustentar que no Brasil as relações entre brancos e negros são harmoniosas, sem conflitos raciais significativos, e que o país superou o racismo por meio da miscigenação e da cordialidade (Freyre, 1994).

A ideia de que a desigualdade de renda alcança negros e brancos em igual intensidade impacta diretamente a forma como TCU avalia políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à promoção da equidade racial. Manifesta-se em pelo menos três dimensões. Primeiro na invisibilização das desigualdades raciais nas análises técnicas, pois o foco se restringe ao requisito formal da regra de avaliação, contribuindo para a ausência de fiscalização da eficácia das ações governamentais de forma diferenciada para cada grupo racial.

Como aponta Oliveira e Perrusatto (2023) na apresentação do editor da tradução do artigo “Repensando o racismo: rumo a uma interpretação estrutural” de Eduardo Bonilla-Silva:

Em certa ocasião Bonilla-Silva apontou para a forma como certa supremacia branca influenciou na “lógica” e “métodos” das ciências sociais das primeiras décadas dos anos 2000 (Bonilla-Silva 2008a). Está mesma lógica e epistemologia “branca” e eurocêntrica certamente influenciou por anos para

que o racismo no Brasil seja uma categorial residual, fenômeno secundário em relação a outros fatores da análise do “social” (Oliveira e Perrusatto, 2023, p. 256).

No contexto do TCU, isso se traduz em auditorias que por muito tempo não consideraram a raça como variável relevante para mensurar a efetividade das políticas públicas. Fernanda Leoni observa que, mesmo em fiscalizações sobre programas como o ProUni, “não houve uma análise efetiva sobre a qualidade das cotas oferecidas” (Leoni, 2018, p. 216), o que revela uma abordagem limitada, possivelmente influenciada por esse mito.

Em segundo lugar, a crença na democracia racial também reforça uma leitura formalista da igualdade, centrada na universalidade das normas e na ausência de discriminação explícita. A utilização das normas de auditoria sem a detida análise das raízes da desigualdade, e, portanto, do problema público gerado por ela, faz com que o informe seja válido para analisar a população de qualquer lugar do planeta: da Suécia, da Somália ou do Brasil. Isso se reflete em auditorias que priorizam a conformidade legal e orçamentária, mas negligenciam a análise dos impactos diferenciados das políticas sobre grupos racializados. Como exemplifica Arivaldo de Souza, “a correta operação da organização [...] implica a realização do sistema de crenças racistas que impregna o sistema” (Souza, 2010, p. 80), sugerindo que mesmo instituições que operam dentro da legalidade podem reproduzir desigualdades raciais se não houver uma crítica ao sistema que as sustenta.

Em terceiro lugar, o mito da democracia racial dificulta o reconhecimento do racismo institucional como um problema sistêmico e não apenas como desvios individuais. Arivaldo de Souza argumenta que “a noção de racismo institucional explica a operação pela qual uma dada sociedade internaliza a produção das desigualdades em suas instituições” (Souza, 2010, p. 79).

No TCU, isso se traduz em uma resistência histórica em incorporar o racismo como categoria analítica nas auditorias. Fernanda Leoni aponta que, até 2018, “as decisões do Tribunal de Contas da União se reservam a indicar o fator racial para o acesso à educação superior como um problema de auditoria, sem, todavia, trazer o tema para o foco” (Leoni, 2018, p. 219).

A auditoria sobre a Lei 12.711/2002 (Lei de Cotas para universidades), realizada em 2022, e a auditoria sobre o FIES e ProUni, realizada em 2024, analisaram a questão das cotas raciais como um elemento da lei (aspecto normativo). As conclusões são pertinentes com o escopo da auditoria, mas o que faltou dizer sobre os destinatários da política? As falhas encontradas prejudicam de forma desigual a população negra? O silêncio nos informes é confirmado nos acórdãos e convalidado pelas raras ocorrências de termos como “racismo”,

“raça” “etnia” nas buscas realizadas no Portal do TCU. No relatório que fundamenta o Acórdão 2376/2022 (Implementação das Cotas nas IFES), a palavra “racismo” aparece uma única vez e não foi escrita pelos auditores, mas pela pesquisadora e integrante do Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (Cedenpa), Zélia Amador de Deus.

*[...] o sistema de cotas traz não apenas benefícios individuais aos estudantes cotistas, assim como benefícios para as instituições federais de ensino, que passam a conviver com a diversidade e com as diferenças, com experiências de vida e novos saberes, gerando enriquecimento epistemológico, bem como efeitos pedagógicos de combate ao racismo estrutural na sociedade. Para a pesquisadora, a meritocracia, principal argumento contrário às cotas, deve ser redimensionada pelo conceito de justiça e equidade. (item 167 do Acórdão 2376/2022) (itálico no original).*

Nem a equipe de auditoria nem o relator discutem o motivo pelo qual as ações afirmativas existem e porque elas são relevantes para a redução das desigualdades. As metodologias adotadas não consideram os impactos do racismo na razão de existir o problema público de haver menos negros com nível superior do que brancos e qual a importância da eficácia da política. Esses elementos mostram que o mito da democracia racial ainda é muito presente e está inserido na cultura institucional, dificultando a incorporação da dimensão racial nas práticas de controle e avaliação.

### **3.3 Auditoria no Programa Morar Melhor: democracia racial e racismo inverso.**

A auditoria realizada no Programa Morar Melhor (2003) dá a dimensão de como a crença na existência de uma democracia racial impacta na forma como o TCU fiscalizou políticas públicas. O programa era dirigido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A escolha foi motivada pelo “Projeto para aperfeiçoamento do controle externo com foco na redução da desigualdade Social” (Cerds), no período de 2002 a 2006. Tratava-se de uma iniciativa conjunta entre o TCU e o Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), órgão pertencente ao Reino Unido, para desenvolver metodologia com inclusão de técnicas de avaliação focadas na redução da pobreza, na equidade, no controle social e na aproximação com a sociedade civil (Serpa, 2010, p. 151). O objetivo era analisar o programa sob diversos aspectos: i) verificar se ele realmente contribuiu para melhorar as condições de moradia e a qualidade de vida; ii) avaliar se os princípios de equidade foram respeitados no atendimento à população; iii) examinar a implementação de mecanismos para monitorar os resultados; e iv) observar como as prefeituras participaram da administração das ações locais (Acórdão 423/2004 do Plenário do TCU).

No relatório de auditoria, reproduzido no Acórdão 423/2004, a equipe informou que o TCU, em suas auditorias operacionais destacava a redução das desigualdades sociais e regionais, buscando garantir que a seleção dos beneficiários dos programas sociais fosse feita de forma justa e imparcial, especialmente quando os recursos são limitados (Acórdão 423/2004 do Plenário do TCU).

Para analisar a equidade e inclusão do programa, foi verificado se o público atendido correspondia à população de baixa renda (até três salários mínimos). Também foi avaliado se as escolhas priorizaram mulheres chefes de família, famílias mais vulneráveis e se não houve discriminação racial, por meio da análise do perfil étnico-racial dos beneficiários. Cabe destacar, contudo, que a proposta de análise do perfil racial, partiu de assistentes sociais vinculadas à Caixa Econômica Federal, executora do programa. Por fim, os dados coletados foram comparados com informações do Censo 2000 do IBGE, considerando as mesmas características socioeconômicas.

A equipe de auditoria teve a sensibilidade para avaliar o programa por meio de indicadores de vulnerabilidade, considerando a realidade de cada uma das cidades visitadas. A pobreza em Campo Grande/MS, São Bernardo do Campo/SP é distinta da vivenciada em Lagoa Nova/RN ou Pedro Avelino/RN. Nessas duas últimas cidades, a renda per capita de 90% da população assistida pelo Morar Melhor era de menos de ¼ de salário mínimo. Ao passo que em Campo Grande este percentual era de apenas 16%.

*4.17 Nem sempre quem tem a mesma renda está na mesma condição de vulnerabilidade, haja vista as peculiaridades de cada indivíduo, relacionadas, por exemplo, ao gênero, raça/etnia, escolaridade, doença, condições de moradia e número de dependentes. Acrescente-se a isso o risco inerente à obtenção de informações, pois, via de regra, a renda das famílias é autodeclaratória, podendo, assim, comportar distorções em seus valores, além de ser influenciada por fatores sazonais.*

*4.18 Ao contrário da pobreza absoluta que se sustenta em critérios objetivos, tais como falta de renda, falta de moradia, falta de capital humano, falar de exclusão implica considerar também aspectos subjetivos, que se vinculam, em particular, à existência de preconceitos de origem, gênero, raça/etnia, idade, deficiência física e quaisquer outras formas de discriminações que atentem contra a dignidade do ser humano. (grifos no original) (Acórdão 423/2004 do Plenário do TCU).*

A questão que importa ao presente trabalho diz respeito à hipótese levantada pela equipe de auditoria quanto à existência ou não de discriminação racial na distribuição dos benefícios por parte das prefeituras atendidas pelo programa. O critério era: “existe discriminação se a proporção de famílias chefiadas por negros e pardos entre os beneficiários é menor à observada

entre as famílias chefiadas por negros e pardos vivendo em domicílios precários no município” (Acórdão 423/2004). Ao final, concluíram que em duas das dez cidades analisadas havia viés discriminatório na seleção dos beneficiários. Entretanto, ponderaram que a discriminação poderia ter ocorrido de forma indireta ou não intencional. O que, segundo os argumentos expostos neste trabalho, pode ser definido como racismo institucional.

Chama a atenção, contudo, o posicionamento do relator Ministro Marcos Vinícius Vilaça (1939-2025) que considera temerária a conclusão pela equipe de auditoria da ocorrência de racismo não intencional [institucional]. O ministro justifica seu posicionamento a partir dos ensinamentos do sociólogo alemão Ralf Dahrendorf (1929-2009) para quem a discriminação positiva pode resultar em injustiça invertida ou discriminação reversa que tornaria os “privilegiados de hoje os subprivilegiados de amanhã”, o que ao fim e ao cabo significaria uma intervenção ilegítima do Estado.

16. Fica registrada aqui, entretanto, a advertência do sociólogo Ralf Dahrendorf acerca da chamada discriminação positiva, espécie de contrapeso assumido pelo próprio Estado na luta contra as desigualdades de fundo racial, no sentido de conceder vantagens a determinados grupos, mas que pode significar um revés marginalizante ou uma intromissão social ilegítima, efeitos imaginados desde as seguintes dúvidas:

a) não haverá risco de uma espécie de injustiça invertida pela qual os tradicionalmente privilegiados se tornem os novos subprivilegiados?

b) será a representação igualitária a todos os níveis aquilo que todos os grupos querem ou precisam?

c) a discriminação positiva, em alguns casos, não estaria a produzir um novo tipo de segmentação rígida que destrói a mesma sociedade civil que pretende criar? (Excerto do voto do relator Marcos Vinícius Vilaça, no Acórdão 423/2004 - Plenário - TCU)

Diante do fato de esta ser uma das raras auditorias em que o termo “étnico-racial” aparece nos registros do Portal do TCU, considero pertinente realizar algumas análises. O voto apresentado possui duas falhas principais: a primeira é minimizar a presença e o impacto da discriminação negativa não intencional (ou institucional) nos resultados de programas sociais; a segunda é tratar as preocupações sobre a chamada “discriminação positiva” (segundo Dahrendorf) como um obstáculo para a implementação de ações afirmativas, sem reconhecer que tais ações são instrumentos fundamentais de justiça reparatória e de promoção da igualdade material, necessários para enfrentar os efeitos persistentes da discriminação negativa.

A questão não é "injustiça invertida", mas sim a urgente necessidade de intervenção estatal para dismantelar a desigualdade estrutural que as regras formalmente neutras não conseguem corrigir. Na prática, o voto desencoraja abordagens que considerem o impacto das

políticas públicas na população negra. A hesitação em reconhecer a falha do programa e ao evocar uma crítica que inverte o ônus da prova, adota uma postura que, embora cautelosa, se revela politicamente ineficaz e analiticamente incompleta em face da magnitude das desigualdades raciais.

Considerando as argumentações aqui expostas, o posicionamento do relator ignora a natureza da discriminação institucional, que é frequentemente não intencional e não depende de uma diretriz expressa de priorização ou exclusão. A discriminação não intencional ocorre quando regras, práticas ou critérios, embora aparentemente neutros, produzem um impacto desproporcionalmente negativo sobre determinados grupos raciais ou étnicos, devido a desigualdades históricas e sociais preexistentes (Silvério, 2002; Hasenbalg, 1979; Sarmiento, 2022). Se um único indicador de equidade já aponta para um favorecimento desigual, ele é, na verdade, uma evidência importante de que as diretrizes "combinadas" e a forma como o programa foi executado de fato não conseguiram atingir a equidade, resultando em discriminação, mesmo que a intenção original não fosse essa. A falta de menção expressa à priorização de grupos não desqualifica a evidência de desequilíbrio no resultado da distribuição; pelo contrário, reforça que a neutralidade formal das regras é insuficiente para garantir a igualdade material em um contexto social já desigual (Theodoro, 2022).

### **3.4 Análise das auditorias do TCU sobre ações afirmativas**

O Brasil adotou, ao longo dos anos 2000, políticas afirmativas para inclusão de grupos historicamente excluídos no ensino superior. Destacam-se a já mencionada Lei de Cotas (Lei 12.711/2012) – que reserva vagas nas universidades federais para estudantes de escola pública, com sub-reservas proporcionais para pretos, pardos, indígenas (PPI) e pessoas com deficiência. Criou programas para favorecer a permanência dos estudantes nas instituições de ensino superior (IES), como o ProUni que disponibiliza bolsas em faculdades privadas, (Lei 11.096/2005) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) cuja finalidade é financiar cursos em instituições de ensino superior privadas para alunos de baixa renda (Lei 10.260/2001).

Dados levantados pelo IBGE indicam que nos últimos 20 anos a participação de estudantes negros cresceu significativamente: por exemplo, a proporção de pretos com diploma de graduação saltou de 2,1% em 2000 para 11,7% em 2022, e de pardos de 2,4% para 12,3% (Silva, 2015). Ainda assim, esses percentuais permanecem inferiores à taxa de brancos com nível superior completo (25,8%) (IBGE, 2022). Ou seja, as políticas afirmativas foram fundamentais para ampliar o acesso de pessoas negras ao ensino superior, mas a desigualdade

racial no nível educacional ainda persiste e demanda constante avaliação e aperfeiçoamento das iniciativas.

O TCU realizou auditorias operacionais para examinar a implementação, efetividade e gestão desses programas que direta ou indiretamente se relacionam com políticas de ações afirmativas. Destacam-se duas fiscalizações recentes: i) a auditoria da política de cotas nas instituições federais de ensino (processo TC 004.907/2022-1, Acórdão 2376/2022-TCU-Plenário); e (ii) a auditoria sobre os programas FIES e ProUni (processo TC 016.100/2023-9, Acórdão 1657/2024-TCU-Plenário).

### **3.5 Avaliação do TCU sobre a implementação de cotas raciais**

A primeira auditoria em uma ação afirmativa de cotas raciais foi iniciada em março de 2022, sob relatoria do Min. Walton Alencar. O processo foi apreciado em outubro de 2022. As citações seguintes se referem ao relatório que resultou no Acórdão nº 2376/2022 – Plenário. O objetivo da fiscalização era:

avaliar a política de cotas para ingresso nas instituições federais de ensino, no período de 2013 a 2022, em especial os aspectos relativos à execução da política de cotas (dificuldades e desafios), ao acompanhamento e ao monitoramento da política, visando a apresentar contribuições para a revisão da Lei 12.711/2012.) (Acórdão no 2376/2022 – Plenário Relator: Walton Alencar).

A equipe de auditoria esclarece que “Não foram identificados trabalhos específicos de fiscalização, em exercícios financeiros anteriores, conduzidos pelo Tribunal de Contas da União TCU, acerca do tema política de cotas (reserva de vagas) em instituições federais de ensino (Ifes)” (Acórdão no 2376/2022 – Plenário Relator: Walton Alencar). Esta afirmação também é ratificada por meio de buscas no portal eletrônico do TCU: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Apesar disso, os auditores fazem referência aos itens 151 e 152 do Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário, que alertam para a necessidade de acompanhamento da Lei 12.711/2012.

151. Em relação ao sistema de cotas, a Lei 12.711/2012 normatiza sua utilização para todas as instituições federais de ensino superior (Ifes) e institutos federais, reservando metade das vagas das cotas para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita, visando aumentar o acesso ao nível superior dos 25% mais pobres. A outra metade poderá ser ocupada por estudantes de escolas públicas que tenham renda familiar acima desse valor. De qualquer modo, as vagas das cotas também deverão respeitar o percentual de pretos, pardos e indígenas existentes no estado correspondente à instituição de ensino.

152. O impacto dessa lei, que está sendo gradualmente implementada, deverá ser acompanhado nos próximos relatórios sistêmicos.

Importante notar, que o Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário refere-se a um levantamento em que houve avaliação de relatório sistêmico da Função Educação, envolvendo todos os programas da pasta do Ministério da Educação. A decisão foi prolatada oito anos antes da auditoria na Lei de Cotas. A partir dele, há determinação para que se acompanhe a política. Embora não tenha sido estabelecido prazo para realização do acompanhamento, o TCU sabia da necessidade de avaliar a política e ainda assim só o fez quando se ultimava a revisão da norma pelo Congresso. A demora em avaliar o programa também pode ser uma das causas das fragilidades apontadas. Não se pode olvidar o papel do TCU como indutor de melhoria na política pública, pois o resultado das auditorias de programa, são geralmente recomendações de melhoria na governança da ação governamental.

Os critérios utilizados pelo TCU para a fiscalização constituem-se basicamente de normativos:

- a) Lei 12.711/2012 - Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências;*
- b) Decreto 7.824/2012 - Regulamenta a Lei 12.711/2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio;*
- c) Portaria Normativa - MEC 18/2012, de 11/10/2012 - Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei 12.711/2012 e o Decreto 7.824/2012;*
- d) Portaria Normativa MEC 21/2012, de 5/11/2012 - Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada (Sisu);*
- e) Lei 13.005/2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências;*
- f) Decreto 7.234/2010 - Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes;*
- g) Portaria - MEC 389/2013 - Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências;*
- h) Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU); e*
- i) Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de Análise Ex Ante (Casa Civil da Presidência da República e Ipea: BRASIL, 2018) e Guia prático de Análise Ex Post (Casa Civil da Presidência da República: BRASIL, 2018a). (Acórdão no 2376/2022 – Plenário Relator: Walton Alencar).*

Destaco tais elementos para exemplificar o modelo de análise formalista que auditores realizam. Seguir critérios de avaliação torna o trabalho mais objetivo e pouco questionável pelo

jurisdicionado, uma vez que a regra deriva da norma pública e que deve ser de conhecimento de todos os atores.

Nesta auditoria em particular, não houve entrevistas com o público destinatário da política: os estudantes pretos, pardos, indígenas e PCDs. Ouvi-los é uma prática consolidada que nos permite ampliar a análise dos resultados da política a partir da perspectiva de quem vivencia a desigualdade no acesso e permanência na universidade. Apesar disso, foram realizados dois eventos virtuais com participação da sociedade e da academia: o primeiro com o tema Diálogo Público: “Acesso e democratização da educação superior: 10 anos da Lei de Cotas<sup>26</sup>”, (Brasil, 2022a TCU) realizado em 27.04.2022, e o segundo, com o tema: “Política de cotas para ingresso nas instituições federais de ensino: impactos, resultados e desafios<sup>27</sup>” (Brasil, 2022b TCU), no dia 01.06.2022. Ambos realizados pela plataforma Microsoft Teams e transmitidos pelo canal do TCU no Youtube.

A justificativa apresentada para a ausência de outras abordagens, tais como entrevistas de campo e visitas às universidades, foi a exiguidade do prazo para a conclusão da auditoria, julgamento pelo Tribunal e envio das considerações ao Congresso Nacional que, na ocasião, discutia a atualização da Lei de Cotas.

A questão principal na auditoria de cotas era realmente contribuir para as discussões da legislação para que a gente pudesse ter elementos para levar para o Congresso Nacional, para que a lei fosse aperfeiçoada. Em relação aos objetivos que ela tinha, não havia estudos anteriores sobre isso (Entrevista com A5, 2025).

Evidencia-se, neste ponto, que, embora competisse ao TCU fiscalizar a implementação da política de cotas — obrigação já sinalizada em acórdão anterior — tal fiscalização somente foi realizada no último ano de vigência da norma. Não houve planejamento institucional que assegurasse o acompanhamento contínuo da execução da política, tampouco de seus impactos na redução das desigualdades sociais e no acesso ao ensino superior ao longo de toda a sua vigência. Essa lacuna de monitoramento pode ter comprometido a efetividade da política pública, especialmente porque o controle externo exercido pelo TCU tem a prerrogativa de atuar durante sua implementação, conforme orienta o próprio Referencial de Controle de Políticas Públicas, publicado pelo Tribunal em 2020:

O controle externo, em que pese a possibilidade de colaboração com todos os tipos de controle, realiza auditorias externas e meta-avaliações; analisa a qualidade, a completude, a tempestividade e a confiabilidade de informações

---

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hxh9UnpftRo>. Acesso em: 02.12.2025.

<sup>27</sup> Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=16clhY-\\_tjo&t=10s](https://www.youtube.com/watch?v=16clhY-_tjo&t=10s). Acesso em: 02.12.2025.

prestadas; analisa o desempenho do portfólio de políticas; bem como verifica aspectos qualitativos como a relevância, a utilidade e a coerência das intervenções para o tratamento dos problemas públicos. Busca, portanto, oferecer segurança para as partes interessadas sobre as informações prestadas pela gestão, de forma independente desta. (Brasil, TCU, 2020, Referencial de Controle de Políticas Públicas, p.17)

Isso não significa dizer que as auditorias são realizadas sem planejamento. O sistema de planejamento institucional do TCU é referência para outros órgãos públicos. Muitas auditorias trouxeram benefícios para o aprimoramento da ação estatal, — inclusive na política de cotas em comento. Concluo apenas que não há evidências de que fazia parte de uma diretriz estratégica de analisar o impacto das cotas para a população negra. As falhas na avaliação e monitoramento atribuídos ao MEC, em certa medida, também podem ser atribuídas ao TCU, pois, dada a importância da política de cotas raciais para a maioria da população brasileira (55,5%, segundo o Censo 2022)<sup>28</sup> e, em conformidade com o Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário, a atuação do Tribunal poderia ter ocorrido muito antes da avaliação decenal da Lei 12.711/2002.

Embora o Projeto de Lei 5.384/2020 que alterou a Lei 12.711, tenha sido tramitado para o Senado Federal como casa revisora, em 23.08.2023, não há no histórico de tramitação legislativa no Portal da Câmara dos Deputados<sup>29</sup>, registros da utilização do relatório enviado pelo TCU. Por outro lado, há coincidência entre os achados e recomendações contidas no acórdão e as alterações propostas no referido projeto, em especial a redução da renda familiar limitada a um salário mínimo *per capita* (art. 1º, Parágrafo único da Lei 12.711/2012).

A falta de tais registros pode significar que o Tribunal poderia ter tido papel mais ativo na divulgação dos resultados da auditoria para os parlamentares, inclusive por meio de audiências públicas, de modo a trazer para o debate nacional a relevância de se promover maior eficácia de políticas públicas dessa natureza. Eventualmente, pode significar que não foram inseridas tais informações no histórico legislativo do projeto de lei em comento, pois a aderência da proposta do TCU à mudança do critério de inclusão (1 salário mínimo) previsto no projeto.

Situação distinta ocorreu no Senado Federal, onde senadores a favor e contra o projeto de lei, valeram-se do Acórdão nº 2376/2022 – Plenário, ora para afirmar, contrário às cotas, que o TCU “apontou falhas do governo no acompanhamento e avaliação da política pública” e ora

---

<sup>28</sup> Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>. Acesso em: 02.12.2025.

<sup>29</sup> Disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266069](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266069). Acesso em 02.12.2025.

para afirmar que a falta de acompanhamento se deveu à culpa da gestão presidencial anterior (2019-2022) (Brasil, 2023, Senado)<sup>30</sup>. Também não há evidências de atuação do TCU no Senado Federal, além do envio do Acórdão. Independentemente da utilização dada pelos parlamentares aos relatórios que são produzidos pelo TCU, é inegável que quanto mais tempestiva for a atuação da Corte de Contas, mais chance terá de influenciar tecnicamente na elaboração das leis e consequentemente nas políticas públicas que elas normatizam.

Em breve resumo, os achados dessa auditoria referem-se às fragilidades que comprometem a efetividade da política de cotas nas universidades federais. Destacam-se: a) ausência de monitoramento e dados consolidados por parte do Ministério da Educação (MEC), dificultando a avaliação dos impactos da política; b) critérios restritivos no Sistema de Seleção Unificada (SISU) que limitam a reclassificação de candidatos e resultam em vagas ociosas; c) falta de regulamentação nacional sobre heteroidentificação, gerando insegurança jurídica; d) distorções no critério de renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo, com concorrência desproporcional entre cotistas; e e) a ausência de integração entre as cotas e os programas de assistência estudantil, o que afeta a permanência dos beneficiários. O relator do processo, ministro Walton Alencar Rodrigues, destacou que “[...] não é possível avaliar o real impacto da política de cotas e as ações necessárias para que tenha resultado efetivo na sociedade.” (Acórdão 2376/2022-Plenário), evidenciando a lacuna informacional que permeia a gestão da política.

Por outro lado, há evidências de que a política pública de cotas para acesso as IFES possibilitaram a inclusão de estudantes pretos, pardos, PCDs e povos originários em cursos superiores que de outra forma não seria possível.

Com base em análise de dados até 2016 e em estimativa causal, Senkevics (2022) argumenta que a lei de cotas responde por 57% do incremento na matrícula de egressos do ensino médio público e que os principais ganhos se concentram nos cursos mais competitivos e nas universidades mais prestigiadas do Brasil. Estudantes pretos, pardos e indígenas, oriundos do ensino médio público, foram os maiores beneficiários da política (Acórdão 2376/2022-Plenário, item 165 e 166 do Relatório de Auditoria)

A entrevista realizada pela equipe de auditoria com a especialista do Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (Cedenpa), Zélia Amador de Deus, durante evento realizado pelo TCU (2022), resume um dos motivos pelos quais as cotas raciais deveriam ser entendidas como benefício para toda a sociedade.

O sistema de cotas traz não apenas benefícios individuais aos estudantes cotistas, assim como benefícios para as instituições federais de ensino, que passam a conviver com a diversidade e com as diferenças, com experiências

---

<sup>30</sup> Disponível em: [www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159365](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159365). Acesso em 02.12.2025.

de vida e novos saberes, gerando enriquecimento epistemológico, bem como efeitos pedagógicos de combate ao racismo estrutural na sociedade. (Acórdão 2376/2022-Plenário, item 167 do Relatório de Auditoria)

Esses argumentos são válidos tanto para as cotas raciais na universidade quanto para as cotas no serviço público. Justificar o posicionamento contrário às cotas por defesa da meritocracia, além de ser falacioso na medida em que não dimensiona o peso dos privilégios dos mais favorecidos, frustra o objetivo constitucional de construir uma sociedade justa e solidária.

### **3.6 Avaliação do TCU sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni)**

Após a auditoria no programa de cotas para ingresso nas IFES, realizada em 2022, o TCU, em 2024, avaliou dois programas que visam garantir o acesso e a permanência dos estudantes cotistas em cursos de nível superior: o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni). A fiscalização decorreu de Despacho do Ministro Walton Alencar Rodrigues, datado de 06.06.2023, que resultou no Acórdão 1657/2024-TCU-Plenário.

O ProUni incorporou as ações afirmativas como requisito da política com o advento da Lei 14.350/2022: as bolsas devem contemplar estudantes autodeclarados PPI em proporção não inferior à presença desses grupos na população local. Já o FIES não prevê cotas raciais explícitas, mas tem foco socioeconômico em alunos de baixa renda e egressos do ensino público, o que indiretamente beneficia muitos jovens negros dado o forte vínculo entre pobreza e raça no país. Esses direcionamentos visam ampliar a presença de grupos vulneráveis – sobretudo a população jovem negra – no ensino superior, com o objetivo de diminuir desigualdades educacionais acumuladas.

O Acórdão 1657/2024-TCU-Plenário refere-se à auditoria operacional cujo objetivo central foi identificar e avaliar possíveis fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nesses dois programas que são espécies de ações afirmativas. Segundo a equipe de auditoria, a análise abrangeu tanto a estruturação desses programas governamentais quanto as políticas públicas a eles associadas, incluindo a revisão de gastos, com vistas a promover maior eficiência, eficácia e efetividade dos programas e da alocação do orçamento federal a eles destinado.

Destacam, ainda, que a auditoria está alinhada com as diretrizes do Plano Estratégico do TCU 2023-2028<sup>31</sup>, especialmente com o Objetivo 3, “que visa contribuir para a efetividade das políticas públicas, e com o resultado-chave 3.1, que estabelece como meta, em seis anos, induzir que 100% das políticas públicas priorizadas adotem as melhores práticas de formulação, implementação e execução” (Acórdão 1657/2024-TCU-Plenário, item 2).

Adicionalmente, a fiscalização é aderente ao objetivo estratégico 5 da unidade técnica de “aumentar a transparência e a qualidade do gasto das políticas públicas de educação, cultura e esporte, e com o resultado-chave 5.8, que prevê, em dois anos, dar transparência à focalização e ao desempenho físico e financeiro de políticas federais voltadas ao acesso de estudantes à educação superior em instituições privadas.” (Acórdão 1657/2024-TCU-Plenário, item 3).

Como se verifica na introdução do relatório, o objetivo é valoroso do ponto de vista da gestão governamental, pois verifica dimensões necessárias para que as políticas públicas atendam às necessidades dos cidadãos. Apesar disso, a análise é voltada para a conformidade da execução dos programas com o que está estabelecido nas normas legais.

Os principais critérios de auditoria foram: Avaliação de políticas públicas: Guia Prático de Análise ex ante, vol. 1, da Casa Civil da Presidência da República; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, vol. 2, da Casa Civil da Presidência da República; Análise FSDL: guia prático para aplicação da análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (TCU) e Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCP) (Acórdão 1657/2024-TCU-Plenário, item 10.)

Ao estabelecer as questões de auditoria, a equipe objetivava conhecer o “processo racional de estruturação dos programas Fies e Prouni e das políticas federais de educação superior associadas a eles, bem como nos mecanismos para o exercício da governança pública desses programas.” (Acórdão 1657/2024-TCU-Plenário, item 11.)

Embora esses programas tenham características de ações afirmativas: são destinadas a promover o acesso de pessoas de baixa renda, sujeitos de direito de políticas de cotas raciais (pretos e pardos) ou pertencentes a determinado grupo de incentivo (professores da rede pública), o relatório não analisa a importância da política pública para estes grupos. A própria expressão “ação afirmativa” é grafada como parte do dispositivo legal (art. 7º da Lei 11.096/2005).

---

<sup>31</sup> Desde 2023, o planejamento estratégico do TCU adota metodologia voltada para o alcance de resultados-chave, chamada de OKR (Objectives and Key Results). Trata-se de uma estrutura de gestão ágil utilizada para definir e acompanhar metas e resultados dentro de uma organização. O sistema funciona através da definição de Objetivos (o que se pretende alcançar, geralmente inspiradores e qualitativos) e Resultados-Chave (métricas específicas, mensuráveis e com prazo definido que indicam o progresso em direção ao objetivo) (Doer, 2018).

Por sua vez, o art. 7º do mesmo normativo preconiza a necessidade da destinação de percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior: pessoas com deficiência, autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos (Acórdão 1657/2024-TCU-Plenário, item 197).

A equipe destaca importante limitação para análise da eficácia do Prouni para inclusão de cotistas: a base disponibilizava apenas informações relativas à cor dos estudantes beneficiados e se eles eram ou não portadores de deficiência. Sem dados confiáveis e completos é difícil avaliar se determinada ação estatal foi ou não eficaz.

O relator concluiu que os achados da auditoria revelaram deficiências na lógica de criação e estruturação dos programas Fies e Prouni e nas políticas públicas a eles associadas. Ambos os programas possuíam lacunas, sobreposição no modelo de operacionalização, fragmentação no processo de divulgação de dados, lacunas na definição de vagas e falta de transparência das informações e dos dados dos programas.

Em resumo, as conclusões são pertinentes para a avaliar os programas e os encaminhamentos propostos pelo relator podem ajudar a melhorar a governança de ambas as políticas públicas. Podendo eventualmente se concluir pela extinção de uma delas para se obter maior assertividade na resolução do problema público estabelecido no item 4 do relatório:

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022 (Pnad Contínua 2022), 80,8% da população brasileira com 25 anos ou mais não possui diploma de ensino superior, enquanto a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022) é de 52%. No entanto, o gasto público em educação superior no Brasil está acima da média dos países da OCDE, o que pode indicar ineficiência na alocação dos recursos destinados a essa etapa de ensino (IBGE, 2022 e OCDE, 2022). (Acórdão 1657/2024-TCU-Plenário, item 4).

Em seu voto, o relator, Ministro Walton Alencar, destacou que a falta de integração entre Fies e Prouni não é apenas um problema de governança, pois afeta diretamente estudantes de baixa renda, que dependem desses programas para acessar e concluir o ensino superior. A duplicidade de esforços e a ausência de mecanismos articulados para garantir permanência e empregabilidade criam um cenário de vulnerabilidade: alunos ingressam no sistema, mas enfrentam barreiras para concluir seus cursos ou se inserir no mercado de trabalho. Essa lacuna perpetua desigualdades e reduz a capacidade das políticas de promover mobilidade social.

### **3.7 Como as ações afirmativas entram na agenda do TCU?**

Caminhando para o final desse trabalho, creio que embora não seja possível estabelecer marcos temporais conclusivos, pois não foi possível identificar nas fontes consultadas o(s)

normativos ou momentos-chaves em que a Corte de Contas resolveu voltar-se para questões sociais, ainda que não deliberadamente com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e raciais, há mudanças incrementais, frutos de acordos internacionais que direcionaram a atuação do TCU para temas de relevância para a população negra do país.

Dada a escassez de registros no sistema de busca para as palavras-chaves desse trabalho, pode-se considerar que o embrião para esse movimento se inicia no período entre 2002 e 2006 com o Projeto Cerds, parceria entre o TCU com o Reino Unido. Outro motivador externo foram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com a Agenda 2030<sup>32</sup>. Trata-se de um plano de ação global da Organização das Nações Unidas (ONU) que estabelece 17 ODS para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir a prosperidade para todos até 2030. Para concretizar este objetivo, a inclusão é uma das dimensões escolhidas para direcionar as ações de países e organizações. Sob o lema “Não Deixar Ninguém para Trás”, “pretende-se contemplar todas as pessoas necessitadas e em situação de pobreza, onde quer que elas estejam, enfrentando suas vulnerabilidades específicas” (Brasil, TCU, 2025, p.3).

Destaca-se que a INTOSAI estabeleceu no Plano Estratégico 2023-2028 como uma das prioridades das Instituições Superiores de Controle a promoção e o apoio à políticas de Igualdade e a Inclusão (Prioridade 4).

Essa diretriz da Intosai busca impulsionar estratégias para auditar a equidade em bases sustentáveis, por meio da inclusão de auditorias sobre equidade no plano estratégico e anual de auditoria das ISCs de maneira consistente e para que, no longo prazo, cada instituição consolide trabalhos em grupos mais vulnerabilizados, contemplando áreas e temas ligados à pobreza, gênero, etnia, migração, idade e deficiência, entre outros (Brasil, TCU, 2025, p. 3).

Na perspectiva do TCU, o papel das Entidades de Fiscalização Superiores é avaliar a preparação dos governos para implementar os ODS, realizar auditorias de desempenho, ser modelo de transparência e *accountability*, e apoiar iniciativas que converjam para a construção de uma cultura de paz, do combate à fome e à miséria extrema (Brasil, TCU, 2025). O TCU seguiu a diretriz proposta pela INTOSAI e inseriu no Plano Estratégico 2023-2028 a mesma determinação de colocar a equidade como um valor da efetividade das políticas públicas, a ser contemplado nas ações de controle realizadas pelo órgão (Brasil, TCU, 2025).

Dessa forma é a confluência de fatores externos como a adesão à agendas internacionais e fatores internos como maior mobilização dos movimentos representativos das minorias sociais que o TCU encampa a equidade como fato relevante em suas análises a partir de 2024.

---

<sup>32</sup> Disponível em [www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/EFGD/agenda-2030-na-efgd](http://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/EFGD/agenda-2030-na-efgd). Acesso em: 10.11.2025.

A INTOSAI também influenciou a criação do Comitê de Diversidade, Equidade e Inclusão (CTEDI/TCU), órgão colegiado de caráter permanente, consultivo e propositivo, por meio da Portaria-TCU nº 86/2022, com o objetivo de promover a igualdade de condições e oportunidades, o respeito às diferenças e a valorização da diversidade. A iniciativa se insere no conjunto de compromissos institucionais que o TCU vem aderindo desde 2017. O Comitê tem o mérito de internamente trazer à luz vozes de representantes de minorias para discutir dentro do tribunal, temas como: raça, gênero, pessoas com deficiências, mulheres na liderança e etarismo.

O caráter institucional da criação do comitê se confirma nos considerandos do normativo, os quais contemplam desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e os tratados e convenções internacionais que rechaçam todas as formas de discriminação e violência; compromissos com a INTOSAI no Subcomitê Inclusão e Igualdade de Gênero; o Programa de Logística Sustentável do Tribunal (Portaria-TCU nº 157/2020), que dentre outras coisas tem por objetivo promover a melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho e promover igualdade de oportunidades, especialmente para mulheres (Portaria-TCU nº 157/2020).

O CTEDI também foi importante na adesão do TCU ao projeto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para obtenção do “Selo de igualdade de gênero”. A iniciativa teve como resultado a ampliação da presença de mulheres nos cargos de gestão do Tribunal. Cerca de 33% dos cargos de liderança são ocupados por mulheres, inclusive dois dos cargos mais importantes de secretárias-gerais, Função de Confiança nível 6 (FC-6), ao tempo em que representam 25% dos servidores ativos. Isso não significa dizer, contudo, que a política de gênero também incluía a política de raça, pois há apenas sete mulheres pardas e nenhuma mulher preta em cargos de liderança. Por fim, o CTEDI também é responsável pela operacionalização das ações referentes ao Acordo de Cooperação nº 2021/0235, que criou a Rede Equidade no plano federal para o desenvolvimento de atividades visando à promoção e ao aperfeiçoamento da gestão inerente à inclusão e diversidade, com foco em gênero e raça, para o alcance da igualdade e equidade.

Percebe-se, nesse conjunto de intenções, que o TCU aderiu a agendas que são consideradas indicativos de organizações modernas que adotam protocolos nas áreas ambiental, social e de governança (ESG na sigla em inglês). A adesão institucional a “Selos” como o

“Racismo, aqui não!”<sup>33</sup> e o selo PNUD da ONU Mulheres<sup>34</sup>, sinalizam um passo institucional para incorporar o discurso da inclusão entre membros e servidores da Casa. Os seminários sobre questões da comunidade LGBTQIA+, campanhas internas e auditorias sobre o combate ao assédio moral e sexual, ou ainda, cursos sobre letramento racial são exemplos desses “sopros de inclusão” impensáveis há não muito tempo. Essas iniciativas são sinais de mudança na cultura organizacional dos últimos 20 anos. A própria criação do CTEDI é resultado dessa intenção de o TCU ser reconhecido como socialmente responsável. De certa forma, responde à pergunta de pesquisa sobre como as auditorias sobre ações afirmativas entraram na pauta do Tribunal.

No plano diretivo da atividade finalística do TCU, o lançamento da publicação institucional “O olhar do Controle Externo sobre a Equidade” (Brasil, TCU, 2025). Nele foram expedidas orientações para a realização de auditorias com foco na inclusão e equidade e realizou-se cursos de capacitação sobre a nova abordagem nas auditorias. Em conjunto com a publicação da “Estratégia de Controle de Equidade em Políticas Públicas” (Brasil, TCU, 2024), possivelmente sejam as duas únicas publicações nas quais se fala que a desigualdade social no Brasil, tem com o componente racial uma forte relação de pertinência.

O referencial define equidade como o tratamento diferenciado aos menos favorecidos, distinguindo-a da igualdade formal, e destaca que as auditorias devem identificar desigualdades estruturais e múltiplos marcadores sociais da diferença (gênero, raça, território, deficiência etc.) nos programas avaliados.

O documento alinha-se às diretrizes do Plano Estratégico do TCU 2023–2028 e à Agenda 2030 da ONU, reconhecendo a equidade como o “quinto E” da auditoria de desempenho (além de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade). Traz orientações práticas para todas as etapas da fiscalização que vão desde a seleção do objeto e planejamento até a elaboração do relatório, enfatizando a oitiva de grupos vulneráveis e a sociedade civil, bem como o uso de dados desagregados para evidenciar disparidades entre os grupos-alvos da política pública.

Do ponto de vista prático, várias fiscalizações recentes passaram a incorporar a perspectiva de equidade e inclusão, em sintonia com as diretrizes do referencial. Por exemplo,

---

<sup>33</sup> O selo "Racismo, aqui não!" é uma ação integrada de mobilização que se propõe a inibir práticas racistas no Brasil e no mundo, a partir de sua adoção e exposição em ambientes de trabalho, educação, manifestações culturais, esportivas e de lazer. Disponível em: <https://www.racismoaquinao.com/o-que-e>. Acesso em: 10.11.2025.

<sup>34</sup> Iniciativa da ONU para fortalecer e ampliar os esforços mundiais em defesa dos direitos humanos das mulheres. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/>. Acesso em: 10.11.2025.

em 2025, o TCU realizou auditorias que avaliaram políticas de combate ao assédio em universidades federais, a oferta de vagas em creches e a ocupação de cargos de liderança por mulheres, abordando questões de desigualdade de gênero e inclusão nos serviços públicos. Essas auditorias resultaram em recomendações para aprimorar políticas institucionais tais como a criação de normas antiassédio e ampliação de creches e marcaram decisões importantes, a exemplo do Acórdão 505/2025 Plenário-TCU e do Acórdão 595/2025 Plenário-TCU que orientam melhorias nessas áreas. Todas essas ações reforçam a difusão de metodologias voltadas para a inclusão, embora ainda seja necessário avaliar em que medida essas iniciativas têm gerado impactos mensuráveis na efetividade das políticas públicas fiscalizadas, em especial para a população negra.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta dissertação partiu de uma inquietação concreta: compreender como a atuação do TCU, enquanto órgão de controle externo e indutor de aperfeiçoamento das políticas públicas, incide—ou deixa de incidir—sobre a redução das desigualdades raciais no Brasil. Ao longo do trabalho, reconstruí o pano de fundo histórico e teórico das relações raciais, mostrando que o mito da democracia racial e a naturalização da desigualdade estruturaram práticas e instituições que, mesmo sob aparência de neutralidade, produzem e reproduzem exclusões (Bertúlio; Almeida; Bonilla-Silva; Wiewiorka; Theodoro). Nesse quadro, as ações afirmativas aparecem não como concessões, mas como respostas de justiça reparatória e instrumentos de igualdade material legitimados pelo ordenamento constitucional e pela jurisprudência do STF (ADPF 186; ADC 41).

No campo das políticas públicas, adotei o ciclo analítico de Secchi para situar agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação, e destaquei o trânsito do controle de legalidade para o controle de resultados consagrado nas normas da INTOSAI/ISSAI e internalizado nos manuais de auditoria operacional (MOP/TCU). O quinto “E”—equidade—surgiu recentemente como vetor importante, ainda em processo de tradução metodológica para a realidade brasileira, revelando o longo silêncio do TCU em reconhecer as desigualdades raciais.

Do ponto de vista metodológico, realizei análise documental de leis, decisões do STF e acórdãos do TCU (423/2004; 2.376/2022; 1.657/2024), examinei bases oficiais (IBGE, Ipea, PEP), e incorporei entrevistas semiestruturadas com auditores (A1–A6). A janela temporal 2002–2025 permitiu observar mudanças incrementais (Projeto Cerds/DFID, Agenda

2030/ODS, criação do CTEDI/TCU) e oscilação entre formalismo e abertura à perspectiva de equidade.

Os achados desta investigação convergem para conclusões centrais que interligam a prática nas auditorias à realidade burocrática. Primeiramente, verifica-se a predominância histórica de uma abordagem formalista nas auditorias, com incipiente incorporação do quesito raça/cor como variável analítica nas dimensões de eficácia, efetividade e, sobretudo, equidade. Mesmo diante de políticas com recorte racial explícito, como as cotas em IFES, Prouni e Fies, o foco do controle recaiu sobre a conformidade normativa e a eficiência processual, invisibilizando impactos diferenciais. Tal limitação é aprofundada por fragilidades de informação e monitoramento: auditorias recentes, como as consubstanciadas nos Acórdãos 2.376/2022 e 1.657/2024, revelaram lacunas de dados, distorções em sistemas como o SISU e fragmentações que impedem a mensuração precisa dos efeitos dessas políticas sobre a desigualdade racial, requerendo maior envolvimento do TCU em determinações e recomendações par melhoria das bases de dados do Poder Executivo. Lacuna de longa data que precisa de solução definitiva.

No plano estrutural, constata-se a persistência da sub-representação racial na burocracia estatal e nos espaços de liderança, inclusive internamente no TCU, devido à manutenção de barreiras institucionais e simbólicas. O relatório Opará (2024) evidencia como mecanismos de burla e fracionamento comprometeram a efetividade da Lei 12.990/2014. Embora a Lei 15.142/2025 represente um avanço legislativo ao ampliar a reserva de vagas, a concretização de seus objetivos reparatórios depende de uma fiscalização contínua e rigorosa por parte do Poder Executivo, pela sociedade e pelo TCU. Não basta a lei. Ela precisa ser cumprida. Não basta fiscalizar a cada dez anos. É preciso induzir mudanças para garantir eficácia.

Apesar desse diagnóstico desafiador, emergem sinais recentes de mudança institucional que indicam uma abertura de agenda. A incorporação da equidade como dimensão de desempenho, as diretrizes estratégicas para o ciclo 2023–2028, a criação do CTEDI e a promoção de letramento racial sinalizam um movimento promissor. Essas iniciativas constituem uma oportunidade fundamental para transformar tanto a cultura organizacional quanto a prática das auditorias, alinhando-as à defesa substantiva da cidadania e da inclusão.

À luz desses resultados, considero confirmada a hipótese central: a atuação do TCU não tem sido, historicamente, intencionalmente direcionada à redução das desigualdades raciais. Contudo, há sinais de mudança em curso, ainda incipiente, mas que pode reorientar o controle externo para induzir resultados de equidade quando transformado em procedimentos, métricas e metas.

Quanto às limitações, ressalto a dependência de registros e bases disponíveis, a escassez histórica de dados desagregados, a restrição de reprodução de entrevistas para evitar a identificação dos respondentes e a circunscrição às buscas efetuadas no portal do TCU. Essas limitações reforçam o argumento de que sem dados e sem intencionalidade metodológica a avaliação não alcança o que a equidade demanda.

Por fim, retomo o ponto de partida: num país em que a desigualdade “tem cor”, a auditoria pública só cumpre sua vocação democrática se reconhecer a diferença e se agir deliberadamente para corrigir assimetrias. O TCU possui capacidade técnica, legitimidade e instrumentos para fazê-lo. Transformar sinais recentes em rotina institucional—com dados, métodos e metas—é o caminho para que o controle externo deixe de ser apenas testemunha e se torne agente de uma igualdade material que a Constituição de 1988 prometeu e a sociedade brasileira ainda espera.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019.
- BENTO, Cida. **O pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- BENTO, Cida. **Pactos narcísicos no racismo: Branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público**. Tese de doutorado, USP, São Paulo, 2002.
- BERNARDINO, J.. **Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil**. Estudos Afro-Asiáticos, v. 24, n. 2, p. 247–273, 2002.
- BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo**. Dissertação de mestrado. Florianópolis: UFSC, 1989.
- BETHENCOURT, Francisco. **Racismos: Das Cruzadas ao Século XX**. Ed. Companhia da Letras. São Paulo. 2018.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 2 v.
- BONILLA-SILVA, Eduardo; SILVA, Fernanda Oliveira; PERUSSATTO, Melina; ASSUNÇÃO, Marcello Felisberto Morais de. **Repensar o racismo: Rumo a uma interpretação estrutural**. Revista de Teoria da História, v. 26, n. 1, p. 256–283, 27 jul. 2023.
- BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes e BRITO, Thiago da Cunha. **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Editora Bretas/Del Rey, Belo Horizonte, 2025.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato>. Acesso em 22.06.2025.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2024**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em 12.12.2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 26 abr. 2012. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/>. Acesso em: 07 dez. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 08 jun. 2017. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/>. Acesso em: 07 dez. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Ministros do Tribunal de Contas da União: dados biográficos: 1893 – 2017**. – 8.ed. – Brasília, 2017.

BRASIL(a). Tribunal de Contas da União (TCU). **Acesso e democratização da educação superior: 10 anos da Lei de Cotas**, Youtube, 2022, Vídeo 3h29m10s. Publicado por: TCUoficial. Disponível em: [www.youtube.com/watch?v=hxh9UnpftRo&t=5398s](https://www.youtube.com/watch?v=hxh9UnpftRo&t=5398s). Acesso em: 02.12.2025.

BRASIL(b). Tribunal de Contas da União (TCU). **Política de cotas para ingresso nas instituições federais de ensino: impactos, resultados e desafios**, Youtube, 2022, Vídeo 3h49m25s. Publicado por: TCUoficial. Disponível em: [www.youtube.com/watch?v=16clhY-\\_tjo&t=11s](https://www.youtube.com/watch?v=16clhY-_tjo&t=11s). Acesso em: 02.12.2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial de Controle de Políticas Públicas**, Brasília, 2020.

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo de racialidade**: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. Zahar Editora, Rio de Janeiro, 2022.

CORBO, Wallace de Almeida. **Por que não uma igualdade “para valer”**? Reconhecimento, minorias e a vedação à discriminação indireta no Brasil. Dissertação de mestrado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

DIMOULIS, Dimitri. **Direito de Igualdade**: antidiscriminação, minorias sociais, remédios constitucionais. São Paulo: Almedina, 2023.

DOERR, John. **Avalie o que importa**: como o Google, a Intel e outras empresas usam OKRs para alcançar resultados incríveis com *Objectives and Key Results*. Rio de Janeiro: Alta Performance, 2018.

DUARTE, Evandro Piza; NASCIMENTO, Guilherme Martins; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. **O silêncio dos juristas**: a imunidade tributária sobre templo de qualquer culto e as religiões de matriz africana à luz da constituição de 1988". *Quaestio Iuris*, vol. 10, n°. 1, 2023.

DUARTE, Evandro Piza; FERREIRA, Gianmarco Loures. **Sub-representação legal nas ações afirmativas**: a Lei de Cotas nos concursos públicos. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 17, n. 70, p. 187-213, [Rio de Janeiro], 2017.

ESPÍNOLA, Viviane Morosini Müller. **Política Pública de Cotas nas Universidades Federais**: Da implementação ao monitoramento/ avaliação. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 200 fl.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**, 29ª Edição, Editora Record, Rio de Janeiro, 1994.

GARCIA, Marcos Leite. **As Origens da Teoria do Poder Constituinte**: O Abade Sieyès e a Revolução Francesa. *Revista Brasileira de História do Direito*, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 2, p. 1–18, 2017. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-009X/2016.v2i2.1625. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/1625>. Acesso em: 12.12.2025.

GELEDÉS, Centro de Documentação e Memória Institucional. **Brasil e Durban: 20 anos depois.** São Paulo, 2021.

FERES JÚNIOR, João., CAMPOS, Luiz Augusto, DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, AAnna Carolina. **Ação afirmativa: conceito, história e debates.** Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

GEMAA. Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa. Uerj. Rio de Janeiro.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro.** São Paulo: Zahar, 2022.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Flávio. REIS, João José. **Revoltas escravas no Brasil.** Companhia das Letras, São Paulo. 2021.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Raça e cor no Brasil contemporâneo, oportunismo político e tendência histórica. *Rev. antropol.* (São Paulo, Online) | v. 67: e221938 | USP, 2024.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo, **Racismo e anti-racismo no Brasil.** Editora 34, São Paulo, 2019.

HAMILTON, Charles V. e TURE, Kwame. **Black power: the politics of liberation in America.** New York, Vintage Books, 1992.

HASENBALG, Carlos Alfredo. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

HERINGER, Rosana. **Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas.** *Cadernos de Saúde Pública*, 18(Suplemento):57-65. Rio de Janeiro, 2002.

JESUS, Rodrigo Ednilson. **Quem quer (pode) ser negro no Brasil?** Belo Horizonte. Ed. Autêntica. 2021.

KAMEL, Ali. *Não somos racistas: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

LEONI, Fernanda. **A avaliação das políticas de ação afirmativa sob a perspectiva do controle do Tribunal de Contas da União: uma análise casuística.** *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 20, n. 111, p. 209-221, set./out. 2001

MOORE, Carlos. **Racismo & Sociedade: Novas bases epistemológicas para entender o racismo.** Mazza Edições, Belo Horizonte, 2007.

MOURA, Clovis. **Sociologia do Negro no Brasil.** Editora Perspectiva, São Paulo, 2020.

MOREIRA, Adilson José. **Letramento racial: uma proposta de reconstrução da democracia brasileira**. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2024.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

NERIS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

OPARÁ, Observatório das Políticas Afirmativas Raciais. **A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes**. Univasf, Petrolina, 2024.

OPNSP. Observatório da Presença Negra no Serviço Público, <https://www.observatoriopresencanegra.com.br/> . Brasília, [2023]

PARRON, Tâmis. **Escravidão e as fundações da ordem constitucional moderna: representação, cidadania, soberania, c. 1780-c. 1830**. Topoi, Rio de Janeiro, v. 23, n. 51, p. 699-740, set./dez. 2022.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais - Igualdade étnico-racial no Direito Constitucional Brasileiro: Discriminação "de facto", teoria do impacto desproporcional e ação afirmativa**, 2016.

SARMENTO, Daniel. **Igualdade constitucional: uma leitura**. (org) *in* Desigualdade: o flagelo do Brasil. Ed. Migalhas, Ribeirão Preto/SP, 2022.

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

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo, Cengage Learning, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2011.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha, **Para que avaliar? Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil**. Dissertação de mestrado. UnB, Brasília, 2010.

SILVA, Tatiana Dias. **Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente**. Textos para Discussão 2569, Ipea, Rio de Janeiro, 2020.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. **Da Criminalização do Racismo: Aspectos Jurídicos E Sociocriminológicos**. Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2006.

SILVÉRIO, Valter Roberto. **Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil**, Cadernos de Pesquisa, n. 117, novembro/ 2002 Cadernos de Pesquisa, n. 117, p. 219-246, novembro/ 2002

SODRÉ, Muniz. **O fascismo da cor: uma radiografia do racismo nacional**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2023

SOUZA, Arivaldo Santos de. **Racismo institucional: para compreender o conceito**. Revista da ABPN | Nov 2010 - Fev 2011.

THEODORO, Mário. **A Sociedade desigual**. Racismo e branquitude na formação do Brasil. (Versão Kindle) 1ª Edição, Zahar Editora, Rio de Janeiro, 2022.

WIEVIORKA, Michel. O racismo, uma introdução. 1a ed. Perspectiva, São Paulo. 2007.

## Anexo I

### Roteiro de entrevista

#### **Bloco 1: Fatores que podem ter Interditado a Atuação do TCU**

Este bloco de perguntas visa explorar as possíveis razões pelas quais as políticas de ações afirmativas não foram um foco prioritário na agenda de fiscalização do TCU por tanto tempo. A pesquisa que nos orienta levanta a hipótese de que a atuação do TCU, até o momento, talvez não seja intencionalmente focada na redução das desigualdades raciais.

1 - Na sua percepção, a ausência de uma intenção explícita em combater o racismo institucional pode ser um fator que historicamente manteve as políticas de ações afirmativas fora da pauta principal de fiscalizações do Tribunal?

Outra hipótese levantada é que a "neutralidade das boas práticas de auditoria" pode, sem querer, ignorar a questão racial.

2 - Você acredita que os manuais e metodologias de auditoria do TCU, ao não incluírem protocolos específicos para a verificação do componente racial nas políticas públicas, contribuíram para que esse tema não seja avaliado com a devida profundidade.

Temos dados que mostram uma baixa representatividade de servidores negros, especialmente em cargos de liderança, no TCU. Apenas 3,6% dos servidores se autodeclaram pretos, e a grande maioria dos servidores (63,40%) e gestores é branca.

3 - Em sua opinião, essa composição demográfica do corpo técnico do Tribunal pode ter impactado a capacidade do órgão de identificar e priorizar a fiscalização de políticas de combate à desigualdade racial?

A literatura sobre o TCU geralmente se concentra em temas como licitações, pessoal, governança e aspectos processuais.

4 - Você percebe uma cultura interna no Tribunal que tende a priorizar essas análises mais "tradicionais" ou dogmáticas em detrimento de uma análise sobre o papel do TCU como indutor de políticas públicas para a questão racial.

#### **Bloco 2: Fatores que levaram o TCU a Auditar as Ações Afirmativas**

O que motivou a realização da auditoria que resultou no Acórdão nº 2376/2022 – Plenário, que parece ser a única ação do tipo até hoje.

5 - A pergunta central da nossa investigação é: "**como as ações afirmativas entram na agenda de fiscalização do TCU. Considerando a auditoria sobre a política de cotas nas universidades (Lei 12.711/2012)**", quais foram os fatores determinantes para que o Tribunal

decidisse realizar essa fiscalização específica? Houve alguma demanda externa, iniciativa interna ou mudança de contexto que impulsionou essa ação?

No início de 2025, a presidência do TCU adotou a "participação cidadã" como uma diretriz para o planejamento das fiscalizações.

6 - Você acredita que essa nova diretriz pode facilitar a entrada de temas como as ações afirmativas na agenda do TCU no futuro?

O Acórdão 2376/2022 identificou várias fragilidades na política de cotas, como a falta de monitoramento e avaliação pelo governo, o que poderia impactar negativamente a revisão da lei. A percepção interna no TCU de que a política pública estava em um momento crítico, com sua revisão se aproximando, foi um fator relevante para a decisão de realizar a auditoria?

A pesquisa que nos baseia justifica a importância do tema pelo debate sobre a efetividade das leis de cotas (Lei nº 12.711/2012 e Lei 12.990/2014) após mais de uma década de vigência. Esse contexto de avaliação nacional sobre o impacto e a necessidade de continuidade dessas políticas influenciou a decisão do TCU de agir?

7 – Você tem conhecimento sobre a eficácia da lei 12.990/2014 para o Serviço Público?

### **Bloco 3: Metodologias de Auditoria e Perspectivas Futuras**

Por fim, queremos olhar para frente e discutir como o TCU pode aprimorar sua atuação nessa área.

A nossa pesquisa sugere a proposta de "critérios alternativos para auditorias com perspectiva racial", como uma "auditoria baseada em raça".

8- Na sua visão como auditor, como seria uma auditoria que coloca o "cidadão real no centro" e considera a raça como um fator central de análise? Isso seria viável com as ferramentas atuais do Tribunal?