



**Publicação  
Preliminar**

**AÇÕES AFIRMATIVAS NOS ESTADOS BRASILEIROS:  
O CASO DA RESERVA DE VAGAS PARA POPULAÇÃO NEGRA EM CONCURSOS  
PÚBLICOS**

**Autores(as):** Tatiana Dias Silva  
**Produto editorial:** Nota Técnica  
**Cidade:** Brasília  
**Editora:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)  
**Ano:** 2022  
**Edição** 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia

# **AÇÕES AFIRMATIVAS NOS ESTADOS BRASILEIROS: O CASO DA RESERVA DE VAGAS PARA POPULAÇÃO NEGRA EM CONCURSOS PÚBLICOS**

Tatiana Dias Silva<sup>1</sup>

## **1. Introdução**

Atualmente, 14 estados brasileiros e o Distrito Federal dispõem de legislação sobre reserva de vagas para negros em concursos públicos. Esse processo que, em âmbito estadual, teve início com o Paraná, em 2003, encontrou maior avanço com o fortalecimento das políticas de ação afirmativa para população negra entre os três entes federativos nos últimos anos, tanto relativas ao ingresso de servidores como especialmente relacionadas com o acesso ao ensino superior público.

Este artigo procura apresentar um panorama da adoção de medidas afirmativas para ingresso de negros no setor público no âmbito dos governos estaduais. Para tanto, a partir dos arcabouços normativos aprovados, serão caracterizados os sistemas de ações afirmativas, por meio de padrões e tendências relativas às medidas adotadas pelos estados e como se relacionam com a institucionalidade federal. Além disso, será objeto de atenção o contexto institucional em que as normas foram adotadas e os elementos suscitados para adoção (de onde partiu a iniciativa e a justificativa apresentada). Ao final, serão apresentadas as considerações sobre esse processo de implementação e suas repercussões para a efetividade da norma e articulação com dinâmica nacional de enfrentamento às desigualdades raciais.

## **2. Ações afirmativas para negros no Brasil**

A adoção de medidas afirmativas para população negra no Brasil tem início nos anos 2000. É um relativo consenso atribuir à influência da III Conferência Mundial contra o Racismo, promovida pela ONU em Durban, África do Sul, em 2001, o marco histórico para difusão desse tipo de iniciativa no país.

De fato, a Conferência de Durban não foi decisiva apenas por sua realização em si ou pelos importantes tratados dela advindos, mas especialmente por toda mobilização preparatória, em

---

<sup>1</sup> Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em exercício na Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - DIEST.  
Texto aprovado em fevereiro/2022.

eventos nacionais e regionais, repercussão na mídia nacional e elevada participação de representantes brasileiros no evento (Clavelin, 2008; FCP, 2002; Ribeiro, 2014; Silva, 2019). Em pesquisa de doutorado, Silva (2019) considera possível atribuir a Durban papel inaugural como elemento central de mecanismo causal que promoveu mudança institucional no governo federal brasileiro no sentido da inserção da pauta da igualdade racial a partir dos anos 2000.

Antes disso, o tema da desigualdade racial era tratado como tabu, pouco comentado para além dos círculos de movimentos sociais negros e acadêmicos, e não raro tensionado em espaços conquistados em outras institucionalidades, como partidos políticos e sindicatos. Não que esse cenário tenha se alterado, muito menos instantaneamente, mas se consolidaram, no nível do debate público, outras narrativas sobre a questão. É certo que a afronta ao imaginário social da democracia racial já vinha se tornando um processo histórico consistente, com a denúncia constante do movimento negro (Rios, 2012). Em outro marco histórico, a Marcha Zumbi dos Palmares em 1995, os representantes do movimento negro já anunciavam que “o mito da democracia racial [estava] reduzido a cinzas” (“Marcha Contra o Racismo. A Igualdade e Pela Vida.,” 1995). Se ainda hoje é possível identificar formas de sobrevivência desta fábula sobre a formação nacional, é incontestável como o questionamento sobre as desigualdades e naturalização dos papéis sociais tem avançado, a despeito de retrocessos institucionais ou persistência do racismo.

Ponto importante desse momento histórico é a adesão do governo brasileiro ao Plano de Ação de Durban, que aliada a intensa participação do país naquela conferência, fomentou expectativas de ação interna e externamente. Ademais, cabe destacar que esse período também inaugura nova fase nas políticas públicas direcionadas à população negra, avançando para além das iniciativas repressivas e de valorização da matriz afro-brasileira, essas ainda implementadas de modo insuficiente ao longo do tempo (Jaccoud & Beghin, 2002).

Diante desse momento histórico, ainda que estimulados, em certa forma, por iniciativas pontuais em nível federal, houve crescente atuação subnacional na pauta da igualdade racial. Em nível federal, a iniciativa mais importante foi a instituição no Plano Nacional de Ações Afirmativas (PNAA) em 2002, que estabelecia a observância de metas para inclusão de grupos vulnerabilizados em cargos em comissão, entre eles, a população negra (Decreto n. 4228/2002). Entretanto, como relata Osório (2006), a observância desejada não foi verificada, havia amplo desconhecimento da medida e as poucas iniciativas implementadas não perduraram, findando a ação, no último ano daquele governo, sem continuidade. A exceção foi o Programa de Ação Afirmativa do Ministério

das Relações Exteriores, instituído antes desse plano e que persiste até o momento presente<sup>2</sup>.

A gestão seguinte iria adotar, a partir de 2003, novo direcionamento do tema racial no governo federal, que passava a contar com instância executiva própria, em nível ministerial. A pauta da promoção da igualdade racial passa a “objetivo de governo”, conforme apresentado em Plano Pluri-anual (Ribeiro, 2014; Silva et al., 2014). Esses avanços, por sua vez, não se deram sem conflitos. A criação da Seppir apenas ocorreu decorridos cerca de 3 meses do início da gestão e eram abundantes as dificuldades que enfrentava dentro do governo para transversalizar o tema em todas as pastas da gestão e garantir prioridade e centralidade para a questão racial (Gomes & Alves, 2016).

No âmbito das ações afirmativas no ensino superior, o governo federal acabou por priorizar outras iniciativas de democratização do ensino, como o Programa Universidade para Todos (Prouni). Segundo Heringer & Ferreira (2012), a proposta que instituíra uma sistema especial de reserva de vagas para egressos de escola pública, negros e indígenas, de iniciativa do executivo, não obteve apoio nem na base do governo (PL n. 3.627/2014).

Ainda assim, a despeito de restrito estímulo e ausência de coordenação federativa para adoção de ações afirmativas, estados, municípios e instituições de ensino superior, no âmbito da autonomia universitária, passaram a adotá-las para ingresso de estudantes negros em seus quadros discentes. A desigualdade racial, especialmente no ensino superior, passou a ser vista como problema público por meio de eventos críticos, indicadores e exemplo de outras iniciativas (Silva, 2018). Iniciando-se com os programas do governo do estado do Rio de Janeiro e da Universidade do Estado da Bahia, cotas para população negra no ensino superior passaram a ser adotadas em diversas instituições públicas no início dos anos 2000. Em 2012, sucedida uma década depois das primeiras medidas subnacionais, na ocasião da aprovação de normativa em âmbito federal, havia 129 Instituições de Ensino Superior no país com algum tipo de ação afirmativa para ingresso em seus cursos de graduação, sendo que apenas parte dessas medidas se dirigiam à população negra (INCTI, 2012)<sup>3</sup>. Deste modo, por meio de iniciativa subnacional, o sistema de ação afirmativa para ingresso no ensino superior foi se delineando, por iniciativa das próprias EIS e, em menor monta,

---

<sup>2</sup> ANEXO A - Programa De Ação Afirmativa Do Instituto Rio Branco: Bolsa-Prêmio De Vocação Para A Diplomacia. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_igualdade\\_racialbrasil01.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_igualdade_racialbrasil01.pdf)

<sup>3</sup> Algumas IES também passaram a adotar ações afirmativas para ingresso de estudantes nos cursos de pós-graduação (Venturini, 2019).

de governos estaduais ou municipais (INCTI, 2012; Feres Jr, Daflon & Campos, 2011)<sup>4</sup>.

Silva (2018) analisa o processo de formação de agenda sobre políticas de ação afirmativa no ensino superior nos níveis da macropolítica (federal) e dos subsistemas (subnacional)<sup>5</sup>. Concluiu que o processo de formação de agenda no nível federal ocorreu ao longo da difusão da medida afirmativa no âmbito subnacional, em um efeito de *spillover* em ambos os níveis, em que “a decisão em um nível favoreceu o debate e a formação de coalizões em outro patamar” (Silva, 2018, p. 30). O processo subnacional construiu contexto favorável à aceitação das medidas como solução de política para desigualdade racial, embasando decisão do STF sobre o tema, o que desencadeou aprovação da legislação federal (Lei 12.711/2012), conhecida como a Lei de Cotas no ensino superior.

Compreendendo-se os múltiplos planos de análise das ações afirmativas no ensino superior, especialmente o papel das universidades e também dos estados na adoção da política, pode-se apreender melhor como se deu o processo de adoção de ações afirmativas em concursos públicos nos estados brasileiros e como se estabeleceu a implementação dessa medida.

### **3. Ação Afirmativa em Concursos Públicos: Trajetória Estadual**

Tal como as medidas afirmativas para ingresso no ensino superior, as políticas afirmativas para ingresso de negros no setor público iniciam-se a partir das mobilizações da Conferência de Durban e inauguram trajetória de difusão a partir do nível subnacional. Com efeito, proposta similar já havia sido aventada em Projeto de Lei (PL) de autoria de Abdias do Nascimento, importante intelectual e ativista do movimento negro, durante sua atuação parlamentar. Por meio do PL n. 1332/1983, propunha participação mínima de 20% de homens e 20% mulheres negras em todos os escalões do quadro de servidores e funcionários públicos. Mesmo com pareceres favoráveis, o PL tramitou até 1986, sendo arquivado anos depois (JACCOUD et al., 2009). Projeto posterior de sua autoria, apresentado no Senado (PLS 75/1977), também não logrou êxito (Ferreira, 2017).

Efetivamente, foram municípios do Sul e Sudeste os primeiros a implementarem cotas para negros em seus concursos. Em 2002, foram aprovadas legislações em Cubatão, Jundiaí e Piracicaba

---

<sup>4</sup> A despeito do início deste debate estar centrado nas repercussões do Plano de Ação de Durban, o grupo mais beneficiado pelas cotas no ensino superior foi o de estudantes de escola pública. Analisando apenas universidades, Daflon, Feres e Campos (2013) identificaram ações afirmativas em 70 de 96 instituições federais e estaduais, entre as quais 60 tinham egressos de escola pública como beneficiários e 41, estudantes pretos ou pardos.

<sup>5</sup> Respectivamente com base em Kingdon (2011) e (Jones & Baumgartner, 2012)

(SP), Ibiá e Juiz de Fora (MG) e Bagé (RS). Entre os governos estaduais, o Paraná foi o pioneiro, com medida aprovada em 2003. Desse modo, antes da aprovação da Lei federal sobre o tema, havia quatro estados e 46 municípios que já haviam estabelecido ações afirmativas dessa natureza (Volpe e Silva, 2016).

Tal como a dinâmica da adoção das ações afirmativas para ingresso no ensino superior, não houve direcionamento específico do governo federal para estimular adesão a tais medidas para o setor público. Deve-se admitir que ações mais amplas do governo federal tiveram potencial de estimular a adoção de ações afirmativas, sem, contudo, estabelecer uma coordenação nacional desta política. Por exemplo, no caso das ações afirmativas no ensino superior, diretriz constante do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)<sup>6</sup> ou mesmo a elaboração de PL<sup>7</sup> sobre sistema de cotas podem ser consideradas como ações de incentivo à política. A criação da Seppir, em 2003, e a constituição de políticas para articulação e a formação de um sistema nacional (Sinapir) tenderiam a fortalecer a construção de políticas correlatas em nível subnacional, gerando ambiente de apoio de atores promotores de políticas voltadas à redução das desigualdades raciais. De forma específica em relação às ações afirmativas para ingresso no setor público, o lançamento do PNAA promoveu difusão de propostas similares especialmente em municípios - em alguns casos, com textos muito similares ao decreto federal (Volpe & Silva, 2016).

Com efeito, em âmbito estadual, no que se relaciona às políticas afirmativas para ingresso no setor público, sua expansão se intensificou efetivamente após a aprovação da lei federal e da apreciação do tema no Superior Tribunal Federal, na Ação Direta de Constitucionalidade n. 41 (Igreja & Ferreira, 2021)<sup>8</sup>. Segundo Silva (2019), em análise mais ampla sobre as políticas públicas de igualdade racial no governo federal, essa legitimação da política por meio dos instrumentos citados foi compreendida como um mecanismo de validação normativa e favoreceu a expansão desse tipo de iniciativa.

---

<sup>6</sup> O [Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007](#), que instituiu o Reuni, estabelece como diretriz “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil” (Art. 2, V).

<sup>7</sup> PL n. 3627/2004: “Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências.” [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ref\\_projlei3627.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ref_projlei3627.pdf)

<sup>8</sup> [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stori\\_es/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/211220\\_bapi\\_31\\_art\\_16.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stori_es/PDFs/boletim_analise_politico/211220_bapi_31_art_16.pdf)

#### 4. Normas e contextos estaduais para adoção de ações afirmativas no serviço público

Para analisar as trajetórias de implementação estadual de políticas afirmativas para ingresso de negros no setor público, procurou-se identificar governos estaduais que tivessem legislação sobre o tema<sup>9</sup>. Para tanto, foram consultados sites governamentais e dos legislativos estaduais, além de notícias e literatura sobre o tema. Foram identificadas principais delimitações de cada uma das políticas afirmativas, buscando considerar similitudes, diferenças e especialmente trajetórias de aprendizado entre elas e entre o governo federal. Em seguida, procurou-se verificar a origem das propostas (executivo ou legislativo) e, quando possível, as razões externalizadas nas justificativas que acompanham os projetos de lei originários.

Foram enviadas comunicações para as instâncias responsáveis pela pauta da igualdade racial nos governos estaduais em que havia normativas sobre ação afirmativa para ingresso no setor público. A mensagem, que teve como propósito solicitar compartilhamento de relatórios e documentos acessórios sobre a implementação da medida afirmativa, não obteve retorno por parte de nenhum dos destinatários.

A partir da investigação anunciada, serão apresentados os achados que tratam do formato dos programas governamentais para reserva de vagas para negros.

Atualmente, 15 Unidades Federativas contam com normas para inclusão da população negra no setor público<sup>10</sup>. Como mencionado, antes de publicada lei federal sobre o tema, somente quatro estados haviam adotado essa medida afirmativa, além de dezenas de municípios (Ferreira, 2017; Silva & Silva, 2014). Após 2014, ainda mais iniciativas foram aprovadas, o que parece estar vinculado ao potencial de difusão promovido tanto pela norma federal (Lei n. 12.990/2014) como por decisão do STF que teve por objetivo reduzir os conflitos jurídicos acerca do tema (STF, 2017)<sup>11</sup>. A análise a seguir será baseada nas normas originárias das políticas. Não foram

---

<sup>9</sup> Foram consideradas as legislações estaduais e do DF acerca do ingresso em cargos efetivos. Este estudo não abarcou os sistemas de vagas desenvolvidos por Defensorias Públicas estaduais. Para visão mais abrangente de normas subnacionais e das demais regulamentações sobre o tema, sugere-se consulta a amplo mapeamento realizado por Igreja e outros (Igreja et al., 2021).

<sup>10</sup> Em diversas outras UF, existem Projetos de Lei (PL) ou iniciativas em curso para aprovação da medida afirmativa, a exemplo de Alagoas (PL 613/2021, PL 760/2021), Paraíba (PL n. 3329/2021), Amazonas (PL 251/2021), Santa Catarina (PL n. 0434.1/2021) e Pará (PL n. 184/2020).

<sup>11</sup> A ADC n. 41 foi proposta pela OAB, como forma de dirimir os conflitos mais frequentes sobre as cotas para negros em concursos públicos. No Acórdão, por unanimidade, além da defesa da medida afirmativa com critério racial, são destacados elementos e princípios que devem nortear esta política pública, a fim de garantir sua efetividade.

consideradas as normas regulamentadoras, apenas quando acidentalmente acessadas.

Todas iniciativas são baseadas em lei. No caso do Rio Grande do Sul e Bahia, havia lei estadual anterior, nos moldes de Estatuto da Igualdade Racial<sup>12</sup>, que referendava a adoção dessa medida no estado, sendo posteriormente regulamentadas por decretos do Poder Executivo. Apenas quatro normas estaduais incluem indígenas entre os beneficiários, duas das quais foram elaboradas antes da lei federal, que não conta com essa previsão. Recentemente, o governo do Rio Grande do Sul instituiu cotas para indígenas e população trans<sup>13</sup>. Em geral, os beneficiários nomeados nas ementas das leis são os “negros”, via de regra referenciados como pretos e pardos no corpo da normativa<sup>14</sup>.

### **Quadro 1 – Normas estaduais para reserva de vagas para negros no setor público**

<b>UF</b>	<b>Ano publicação</b>	<b>Norma inaugural</b>	<b>Beneficiários (conf. Ementa)</b>
PR	2003	Lei nº 14274/2003	afro-descendentes
MS	2008	Lei nº 3594/2008	negros e índios
RJ	2011	Lei nº 6067/2011	negros e índios
RS	2011	Decreto n. 48.724/2011	Negros
BA	2014	Decreto 5.353/2014	Pretos e pardos
SP	2015	Lei complementar nº 1.259/2015	pretos, pardos e indígenas
AP	2015	Lei 1959/2015	negros ou pardos
MA	2015	Lei nº 10.404/2015	Pretos e pardos
SE	2017	Lei nº 8.331/2017	Afrodescendentes
DF	2019	Lei nº 6.321/2019	negros e negras
MT	2019	Lei nº 10.816/2019	Negros
ES	2020	Lei nº 11.094/2020	Negros e indígenas
CE	2021	Lei nº 17.432/2021	Negros
PI	2021	Lei n. 7.626/2021	Negros e/ou pardos
RN	2021	Lei nº 11.015/2021	Negros e negras (pretos e pardos)

Fonte: Elaboração da autora.

<sup>12</sup> Em 2010, após 10 anos de tramitação, foi aprovada a Lei n. 12.288, que instituiu, em nível federal, o Estatuto da Igualdade Racial.

<sup>13</sup> <https://estado.rs.gov.br/estado-cria-cotas-para-trans-e-indigenas-em-concursos-publicos>

<sup>14</sup> A menção a afrodescendentes, notação superada presente nas primeiras versões do Estatuto da Igualdade Racial federal e que remete ao debate sobre reparação (Silva, 2012) é residual, especialmente após 2014.

O percentual de 20% de reserva de vagas, tal como na lei federal, é preponderante. As exceções são a Bahia (30%), Piauí (25%), Paraná e Sergipe (10%), São Paulo (pontuação diferenciada) e Rio Grande do Sul (percentual proporcional à população negra na UF). Mato Grosso do Sul acrescenta 3% para indígenas e Espírito Santo destaca 3% para indígenas e 17% para negros.

Em geral, a medida afirmativa é voltada para concursos públicos da administração estadual direta e indireta. Em alguns casos, a legislação se estende aos poderes judiciário e legislativo (Amapá, Paraná, Rio Grande do Norte), poder legislativo (DF) e contratações temporárias (Bahia, Espírito Santo e Piauí). Algumas normativas foram modificadas, ampliando o âmbito de atuação, a exemplo do Rio de Janeiro, que passou a incluir Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal De Contas do Estado no sistema de reserva de vagas (Lei n. 6.740/2014). Sete normas não previam prazo de vigência; outras seis apresentavam o mesmo prazo da Lei federal (10 anos) e duas estabelecem 15 anos de vigência (MT e PI). Seis iniciativas partiram do poder executivo, oito normas de iniciativa parlamentar e, para uma delas, não foi possível identificar.

A temporalidade e formato das leis estaduais mostram uma adesão a essa medida afirmativa intensificada a partir de 2014, quando a norma federal foi publicada. A abrangência da norma, o prazo de vigência e o percentual de reserva de vagas passam a ser replicados<sup>15</sup>, às vezes com algumas alterações, no nível subnacional.

Cabe destacar algumas especificidades identificadas nas normas, que demonstram por um lado, aprendizado da experiência estadual, inclusive aprimorando critérios da lei federal e de sua norma orientadora da implementação (Portaria n. 4/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP)<sup>16</sup>. Desse modo, se propõem a enfrentar problemas já anunciados no processo de implementação dessa medida afirmativa, tais como o fracionamento das vagas, a falta de acompanhamento e monitoramento, os procedimentos de validação da classificação racial, entre outros trâmites (Bulhões & Arruda, 2020; Mello & de Resende, 2019; Volpe & Silva, 2016).

A lei federal e outras congêneres dispõem que a reserva de vagas para negros deve ser aplicada apenas quando há mais de três vagas ofertadas para cada cargo no certame. Por sua vez,

---

<sup>15</sup> Ferreira (2017) discute a replicação do percentual de reserva de vagas. Se no âmbito federal a justificativa foi a diferença entre a participação de negros no executivo federal e no total da população, a simples replicação do percentual pode conduzir a uma proposta dissociada da realidade de cada ente.

<sup>16</sup> Esta portaria, que veio ampliar o escopo da Orientação Normativa n. 6 (MP), trata da obrigatoriedade das comissões de heteroidentificação (instância que analisa a validação da autodeclaração racial dos candidatos). Para mais informações sobre o processo de construção dessa portaria, recomendação consultar (Ipea, 2019).

alguns concursos são organizados em diferentes editais, cada um com poucas vagas, ou, em um mesmo edital, as vagas para o mesmo cargo são divididas de acordo com a futura lotação ou especialidade, o que, diante de uma interpretação restrita da norma<sup>17</sup>, redundaria na ausência de reserva de vagas em inúmeras situações (Bulhões & Arruda, 2020; Mello & de Resende, 2019).

Como forma de evitar este problema de ausência de reserva de vagas, a lei maranhense define o cálculo das vagas reservadas a partir do “quantitativo total dos cargos efetivos ou empregos públicos com a mesma natureza, independente da previsão de que sua lotação se dê em diferentes localidades, vedando-se assim fracionamento que obste ou diminua a obediência ao percentual previsto nesta Lei.” (Lei nº 10.404/2015, art., 1, § 4º). A mesma redação está presente na lei sergipana, de 2017, e na piauiense, de 2021. Por sua vez, a lei cearense, ainda que seja uma das mais recentes, na ausência de outras normativas, acabará por amplificar o problema ao delimitar a aplicabilidade da norma apenas para posições com cinco ou mais vagas.

Por sua vez, no Decreto que regulamenta as cotas na Bahia, há importante ressalva ao cálculo da reserva de vagas adicionais ao edital de abertura do concurso, em que “na hipótese de surgimento de novas vagas além daquelas previstas no Edital do concurso, deve ser considerada como base de cálculo a totalidade das vagas oferecidas durante todo o período de validade do certame” (art. 8, Decreto n. 15.669 /2014). Ainda no decreto, estabelece-se que o candidato negro se inscreva nessa condição mesmo na inexistência de vaga reservada, a fim de garantir possibilidade de sua convocação na iminência de novas vagas além das dispostas no edital de abertura do concurso. Esta iniciativa oferece solução para problema relacionado com o fracionamento das vagas anunciado em análise empreendida por (Bulhões & Arruda, 2020). Em cargos com menos de três vagas, como não é oferecida reserva de vagas para negros, não se forma cadastro de reserva, o que torna inviável a posterior convocação de candidatos negros na eventualidade de ampliação das vagas iniciais.

Cabe mencionar as leis que detalham os procedimentos para comissão de validação do processo de autodeclaração racial (comissões de heteroclassificação) no DF e no RS<sup>18</sup>, indicando inclusive os critérios de avaliação e composição preferencial das comissões. Outro aspecto é incorporado pela norma da Bahia que, ao regulamentar o disposto em seu Estatuto da Igualdade

---

<sup>17</sup> Inclusive, em confronto ao disposto sobre a questão na ADC n. 41/2017.

<sup>18</sup> No DF, estabelece-se verificação presencial do fenótipo, com comissões compostas com critérios de gênero, cor e preferencialmente naturalidade.

Racial, define os elementos a constar em cada uma das três listas em que devem estar dispostos os candidatos. Por sua vez, algumas legislações (RJ, MA, SP, MT e PI) definem os processos de acompanhamento e avaliação com prazos, executores e/ou procedimentos definidos.

Algumas normas trazem determinações inusitadas. No caso do MT, a lei delega a atribuição de acompanhamento e avaliação anual da lei estadual ao órgão responsável pela política de igualdade racial em âmbito nacional. Em Sergipe e no Piauí, estabelece-se que, em caso de declaração falsa da classificação racial, sem prejuízo de outras sanções, o candidato deverá ressarcir ao erário os prejuízos causados, inclusive em termos de remuneração. Na lei paranaense, persiste o entendimento de reservar vagas apenas do edital de abertura, em desacordo com o posicionamento do STF na ADC n. 41/2017. A norma do RN ressalta que os critérios complementares devem considerar as características que manifestem o “genótipo racial” dos candidatos.

Excetuando-se Sergipe e Piauí, todas as UF que adotaram programas de reserva de vagas para negros estão vinculadas ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), instrumento de coordenação federativa estabelecido no Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010).<sup>19</sup> A modalidade mais simples de adesão a esse sistema pressupõe a existência de unidade administrativa, ações e projetos em execução e conselho de promoção da igualdade racial em funcionamento.<sup>20</sup>, o que indicaria um ambiente institucional minimamente favorável à decisão da adoção de políticas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais. No entanto, cabe destacar que cinco UF já tinham sistema de cotas para ingresso no serviço público instalado antes da adesão ao Sinapir, enquanto três UF aderiram a ambas iniciativas no mesmo ano. Também, nove outras UF integrantes do SINAPIR não apresentam, até o momento, sistema de cotas em concurso público. Assim, este vínculo mostra-se insuficiente para análise e a identificação de um contexto institucional favorável e exige outras fontes de pesquisa.

Com base nas nove justificativas das leis identificadas<sup>21</sup>, verificou-se como recorrente a referência a normas federais, tais como o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/10) (quatro

---

<sup>19</sup> [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir/SINAPIRGeralAtualizado09\\_06\\_2021.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir/SINAPIRGeralAtualizado09_06_2021.pdf)

<sup>20</sup> [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir/GUIA\\_ORIENTACOES\\_2020\\_FINAL.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir/GUIA_ORIENTACOES_2020_FINAL.pdf)

<sup>21</sup> Não foi possível encontrar as justificativas que acompanharam os PL que deram origem às normas inaugurais no Maranhão, Sergipe e Mato Grosso do Sul. Na Bahia e no Rio Grande do Sul, a reserva de vagas é baseada em decretos do governo estadual, que regulamenta disposições dos respectivos Estatutos da Igualdade Racial. Por esse motivo, não é possível identificar um documento específico que justificasse a adoção da medida afirmativa.

citações) e a Lei n. 12.990/2014 (quatro citações)

Cumprir destacar que no governo federal, a lei 12.990/2014 também trata deste assunto, mas esfera federal, e assim, aplicando o princípio da simetria, esta norma serviu como inspiração e aperfeiçoamento para salvaguardar tal prerrogativa a estas parcelas da sociedade em nosso Estado. (Justificativa PL n. 148/2019, Deputado Marcelo Santos -ES)

Embora o Estatuto da Igualdade Racial tenha sido mencionado quase metade das justificativas identificadas, não há novas leis aprovadas imediatamente após sua aprovação em 2010. Com efeito, é a Lei n. 12990/2014 que parece marcar um novo ciclo de difusão desse tipo de norma no país, pelo menos, em nível estadual. Nas justificativas, também houve menção a leis estaduais (3), além de convenções internacionais, normativas em outros entes subnacionais ou no CNJ (1 referência cada).

Os principais problemas evocados como justificativa para adoção da medida afirmativa são a discriminação racial (2), falta de representatividade (2), exclusão do mercado de trabalho (1), desigualdades raciais (1).

(...) um dos fatores desencadeadores de desníveis sociais é justamente a desigualdade racial e isso se dá em função do antecedente histórico e cruel pelo qual passou a população negra brasileiro, contexto que acabou privando esse segmento de inúmeras possibilidades, inclusive de instrução, que possibilitassem que tivessem acesso a direitos sociais e ao mercado de trabalho em condições de igualdade com a população geral. (Mensagem 8614 de 24.02.21, PL n. 23/21 do governador do Ceará).

Diante desse cenário, os propositores advogam que as medidas teriam como objetivo garantir representatividade e diversidade (2), reduzir desigualdades (4), especialmente no setor público, promover reparação (1), cumprir dispositivo constitucional de igualdade material (1), aumentar possibilidade de ter servidores negros em cargos de primeiro escalão. É o que pode ser ilustrado no seguinte excerto:

(...) espera-se que a reserva de vagas proposta constitua avanço significativo na efetivação da igualdade de oportunidades e que os quadros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário passem a efetivamente a refletir a diversidade existente na população do Estado do Amapá. (Justificativa PL n. 67/14, Dep Cristina Almeida -AP)

Uma questão importante para o debate sobre ações afirmativas é enunciada em duas justificativas. Na exposição de motivos dos governadores de RJ e SP, é promovida especial atenção

ao tema da garantia da meritocracia nos certames públicos. Seus autores fazem questão de reforçar que a medida não comprometerá o “nível” da burocracia estatal.

Por outro lado, a implementação de políticas de ação afirmativa, na forma da propositura anexa, não implicará flexibilização do mérito ou do nível de exigência para o ingresso no serviço público. (Mensagem do governador de SP)<sup>22</sup>

o presente Projeto de Lei se busca instituir: o acesso de negros e índios aos cargos e empregos públicos do Poder Executivo de nosso Estado, o que se pretende fazer sem prejuízo da meritocracia, na medida em que a aprovação em concurso público, mesmo para essas minorias, só ocorrerá se atingida a nota mínima prevista para a generalidade dos candidatos. (Mensagem do governador do RJ)<sup>23</sup>

Importa destacar que não há nenhuma justificativa, ou lei, que trate da questão de renda, tema contraposto às cotas raciais ao longo do seu debate. Ainda que, no Ceará, o sistema de reserva de vagas se intitule “social e afirmativa”, não há menção a critérios sociais em adição ou substituição ao critério racial.

## 7. Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo oferecer um panorama das ações afirmativas para negros nos governos estaduais, com foco nas medidas voltadas para reserva de vagas em concursos públicos. Para tanto, procurou-se analisar como ocorreram os processos de adoção dessas iniciativas, por meio da análise das normativas aprovadas e de elementos contextuais de cada unidade federativa. A análise empreendida é apenas documental, sem apreciação sobre a implementação das normas.

Para essa investigação, foram analisadas legislações inaugurais sobre o tema nas 15 UFs que contam com sistema de reserva de vagas para negros em concursos. Identificou-se um processo de implementação estadual de ações afirmativas em concurso público relativamente diverso daquele que se estabeleceu para cotas no ensino superior, uma vez que, nesse último, houve grande difusão da proposta no nível subnacional, o que precipitou um *spillover* que pressionou o nível federal a implementar política semelhante. Sem desmerecer possível influência das normas subnacionais pioneiras na formulação federal da política, no caso das cotas em serviço público, a maior parte das normas estaduais foram implementadas a partir de medida específica por parte do

---

<sup>22</sup> Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2013. Mensagem A-nº 218/2013, do Governador do Estado de São Paulo, 6 de dezembro de 2013.

<sup>23</sup> Mensagem n. 42 do governador Sergio Cabral, PL n. 888.2011.

governo federal, qual seja lei de cotas de iniciativa do poder executivo.

A influência federal nas agendas subnacionais se deu diretamente pela adoção da política de cotas no governo federal, ainda que na ausência de um sistema aparentemente organizado de estímulo e coordenação dessa iniciativa no âmbito estadual. Em contrapartida, algumas leis estaduais parecem refletir um processo de aprendizado, inclusive acerca da experiência nacional e de trocas entre si. Assim, conseguem avançar para soluções de problemas em nível estadual, antevendo conflitos e oferecendo novas possibilidades de atuação para a norma federal e para outras experiências subnacionais.

Especialmente na proximidade do fim da vigência da lei federal (2024) e da existência de uma série de problemas de implementação da norma, que redundam em limitada efetividade da ação em situações específicas, o aprendizado da experiência estadual pode representar uma externalidade positiva da ausência de coordenação nacional. No entanto, essa ausência federal, bem como suas lacunas de acompanhamento, avaliação e coordenação intragovernamental potencialmente reduziram potencial de efetividade das iniciativas estaduais, além de terem sido elementos dificultadores da própria implementação pelos atores no nível federal (Ipea, 2021).

Avançar na análise das experiências estaduais, aprofundando o conhecimento sobre seus aprendizados e conflitos específicos, mostra-se como opção alvissareira para aperfeiçoamento, em qualquer nível, desse tipo de política pública afirmativa. Novos estudos, que tragam outros elementos sobre o processo de implementação das medidas nos estados, poderão contribuir para melhor compreender os desafios para efetividade da medida afirmativa e para apontar novas estratégias a guiar os esforços para alcance de burocracias mais representativas em todos os níveis federativos.

## REFERÊNCIAS

Bulhões, L. M. G., & Arruda, D. D. O. (2020). Cotas Raciais em Concursos Públicos e a Perspectiva do Racismo Institucional. *NAU Social*, 11(20), 5.

Clavelin, I. C. (2008). *A dinâmica das notícias sobre a temática racial negra no jornal Folha de S. Paulo*. 91–112.

Daflon, V. T., Feres Júnior, J., & Campos, L. A. (2013). Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, 43(148), 302–327.

- FCP. (2002). *A Fundação Cultural Palmares na III Conferência Municipal de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata* (1. edição). Fundação Cultural Palmares.
- Feres Jr, Daflon & Campos (2011). A ação afirmativa no ensino superior brasileiro (2011). Levantamento das políticas de ação afirmativa. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa/UERJ.
- Ferreira, G. L. (2017). *A Lei de Cotas no Serviço Público Federal* (1st ed.). Lumen Juris.
- Gomes, M. V. P., & Alves, M. A. (2016). Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 51(3), 388–406.
- Heringer, R., & Ferreira, R. (2012). Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. *Observatório Da Jurisdição Constitucional.*, Ano 5, 137–194.
- Igreja, R., Ferreira, G., Ananias, N., & Oliveira, R. (2021). *Ações afirmativas e burocracia pública: vinte anos de legislação* (Flacso (Ed.); Cadernos d). Flacso.
- INCTI. (2012). *Mapa das ações afirmativas no Brasil. Instituições Públicas de Ensino Superior. Ano base 2011*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Inclusão.
- IPEA (2019). Igualdade racial. Políticas Sociais: acompanhamento e análise | BPS | n. 26 | 2019.
- Ipea. (2021). *Implementação De Ações Afirmativas Para Negros E Negras No Serviço Público: Desafios E Perspectivas. Edição Temática - Boletim de Análise Político-Institucional* (T. D. Silva, L. Aquino, & A. Avelar (Eds.)). Ipea.
- Jaccoud, L. de B., & Beghin, N. (2002). *Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Ipea (Ed.).
- Jaccoud, L., Silva, A., Rosa, W., & Luiz, C. (2009). Entre o Racismo e a Desigualdade: da Constituição à Promoção de uma Política de Igualdade Racial (1988-2008). *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise IPEA*, 3(17).
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: punctuated equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Policy Studies Journal*, 1–19.
- Marcha contra o racismo. A igualdade e pela vida. (1995, October). *Jornal Marcha Do Zumbi*.
- Mello, L., & de Resende, U. P. (2019). Concursos públicos para docentes de universidades

- federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. *Sociedade e Estado*, 34(1), 161–184.
- Osório, R. G. (2006). *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil* (Programa d). OIT Secretaria Internacional do Trabalho.
- Ribeiro, M. (2014). *Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil (1986-2010)*. Garamond.
- Rios, Flávia (2012). O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). *ossiê Questão Racial no Brasil*. Lua Nova (85).
- Silva, J. M. da, Cardoso, M. do R. de H. C., & Silva, T. D. (2014). *Planejamento, Orçamento e a Promoção da Igualdade Racial: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011*.
- Silva, T. D. (2012). O Estatuto da Igualdade Social. *Texto Para Discussão IPEA*, 1712, 1–66.
- Silva, T. D. (2018). Ação Afirmativa para Ingresso de Negros no Ensino Superior: a formação da agenda governamental segundo atores-chave. *Rev. Serv. Público Brasília*, 69(2), 7–34.
- Silva, T. D. (2019). *Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014*. Universidade de Brasília.
- Silva, T. D., & Silva, J. M. (2014). *Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013* (Vol. 17, Nota Técnica, pp. 1–27). IPEA.
- STF. (2017). *Ação Declaratória de Constitucionalidade. Inteiro Teor do Acórdão - ADC 41*.
- Venturini, Anna Carolina (2019). *Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão*. 2019. 320 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- Volpe, A. P. S., & Silva, T. D. (2016). *Reserva de vagas para negros na administração pública: Relatório de pesquisa* - IPEA.