

# POLÍTICAS AFIRMATIVAS E SEUS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)<sup>1</sup>

Omar Inês Sobrinho<sup>2</sup>

Yuna Souza dos Reis da Fontoura<sup>3</sup>

Morgana G. Martins Krieger<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O racismo exerce relevante papel na manutenção da desigualdade no Brasil, atingindo diferentes esferas sociais, incluindo a ocupação dos cargos da administração pública (Silva e Silva, 2014). Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), um século após a abolição da escravidão, o Estado brasileiro passou a desenvolver ações no campo da igualdade racial (Paula, 2010). Essas iniciativas podem ser compreendidas “como respostas às reivindicações do Movimento Negro” (Lima, 2010, p. 79), o qual atuou de forma estratégica alcançando produzir momentos decisivos e atraindo a atenção da mídia e do poder político. Algumas dessas iniciativas foram, por exemplo, o estabelecimento da Fundação Cultural Palmares (FCP) em 1988; a criação da Secretaria Especial de Promoção da Política de Igualdade Racial (Seppir) em 2003, transformada em Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR) em 2019; a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010; e a aprovação da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que prevê a reserva de 20% das vagas dos concursos públicos para afrodescendentes.

O contexto de desenvolvimento dessas políticas públicas foi atravessado por conflitos. Tentativas para barrar a implementação dessas políticas, principalmente aquelas que previam reserva de vagas, foram buscadas judicialmente, sem sucesso. Socialmente, argumentos com base nos princípios da igualdade e da meritocracia ainda são utilizados para deslegitimar tais políticas (Bonetto *et al.*, 2006; Santos, 2019). Outro argumento também utilizado é que as ações afirmativas, na verdade, podem trazer efeitos perversos para a sociedade e para o próprio público que busca beneficiar (Sowell, 2004).

O que vemos, na verdade, é que, apesar do avanço institucional das questões raciais, alguns desses arcabouços não geraram os resultados esperados. A Lei nº 12.990/2014, por exemplo, prevê a reserva de 20% das vagas dos concursos públicos para candidatos e candidatas negros, buscando alterar um cenário racial desigual no serviço público brasileiro que se acirra nas carreiras de topo do funcionalismo (Enap, 2014). No entanto, o número de negros aprovados em concursos públicos logo após a vigência da lei foi de somente 15,3% (Brasil, 2015b).

Neste artigo, consideramos que uma das possíveis explicações é que as diretrizes de políticas públicas são decididas nos escalões mais altos do poder, mas são colocadas em prática por implementadores. Estes, por sua vez, acomodam tais diretrizes às suas escalas de atuação, processo que pode levar a

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art3>

2. Procurador regional da Fazenda Nacional; e mestre em administração pública na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV).

3. Professora adjunta da Ebape/FGV.

4. Doutora em administração pública e governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp) da FGV.

diferenças entre os resultados almejados e aqueles alcançados (Secchi, 2014). A literatura aponta que, em um limite, tais burocratas podem contribuir para o aumento de desigualdades, em vez de colaborar para o ideal almejado (Pires, 2019).

A partir desse arcabouço, o presente estudo analisa o concurso realizado para a carreira de procurador da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) em 2015. Entre 2007 e 2012, somente 14,2% dos ingressantes nessa carreira eram negros (Silva e Silva, 2014). Apesar do edital prever que 20% das 150 vagas seriam destinadas aos candidatos autodeclarados negros, ao final somente 8,82% dos 306 candidatos aprovados e convocados pertenciam a esse público. Assim, perguntamos: Como o processo de implementação da política afirmativa de reserva de vagas para afrodescendentes na PGFN impactou o resultado do concurso? E quais estratégias poderiam ser adotadas para que o resultado almejado fosse alcançado? Para tal, utilizou-se análise estatística descritiva dos dados relativos ao concurso e, a partir daí, foram identificadas potenciais alterações que poderiam aumentar o percentual de negros aprovados.

## 2 O CASO

O edital de abertura do concurso (Brasil, 2015b) previa a existência de 150 vagas, das quais 30 (20%) seriam destinadas aos autodeclarados pretos e pardos e 5% aos candidatos com deficiência. Devido ao foco do artigo, não trazemos os dados referentes aos candidatos com deficiência no texto. No entanto, as porcentagens de aprovação apresentadas incluem os índices de aprovação desse público, sendo: 16 aprovados na prova objetiva (2,56%); 5 na prova subjetiva (1,54%); e 4 na prova oral (1,31%). Inscreveram-se no concurso 18.666 candidatos, dos quais 4.554 optaram pela cota racial, representando 24,4% do total. O concurso foi dividido em cinco provas, cada uma valendo 100 pontos, distribuídas em três fases: fase objetiva com uma prova; fase subjetiva com três provas discursivas; e a fase final com uma prova oral. Entre a segunda e a terceira fase foi alocada a banca de heteroidentificação, com caráter eliminatório.

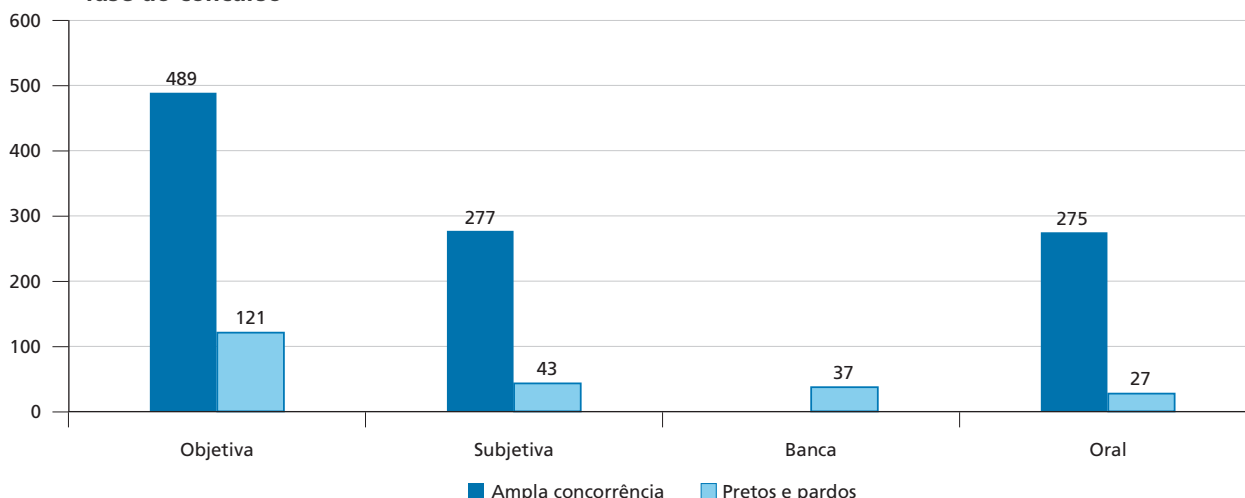
Para ser aprovado na fase objetiva, o candidato deveria alcançar no mínimo 50 pontos e estar classificado até a posição 448 na ampla concorrência e 120 na lista dos autodeclarados negros – ou seja, quatro vezes o número de vagas. Na ampla concorrência, devido ao empate na nota dos últimos candidatos, foram aprovados 489 candidatos que alcançaram 64 pontos; e na lista de autodeclarados negros foram aprovados 121 candidatos que alcançaram 59 pontos, representando 19,32% dos candidatos aprovados.

Na fase subjetiva, para serem aprovados, os candidatos deveriam alcançar 50 pontos em cada uma das três provas e 60 pontos na média das três provas. Além disso, ao somar as notas da prova objetiva com as provas discursivas, o candidato deveria estar classificado até a posição 336 na ampla concorrência e 90 na lista dos autodeclarados negros. Assim, 277 candidatos da ampla concorrência e quarenta e três dos candidatos autodeclarados negros atingiram a pontuação mínima (reprovação de 43,55% e 67,76%, respectivamente). Dessa forma, os candidatos autodeclarados negros totalizaram apenas 13,23% dos aprovados na segunda fase do concurso.

Após essa fase, os candidatos autodeclarados negros passaram pela banca de heteroidentificação, a qual desclassificou 6 candidatos. Assim, foram para a última fase 277 candidatos da ampla concorrência e 37 candidatos autodeclarados negros, isto é, somente 11,78% dos candidatos. Na fase oral, etapa final, os candidatos deveriam alcançar 50 pontos. Nessa fase, 275 foram aprovados em ampla concorrência, enquanto 27 candidatos autodeclarados negros foram aprovados, ocupando 8,82% das vagas. Todos os candidatos aprovados foram nomeados e convocados.

GRÁFICO 1

Número de candidatos aprovados em ampla concorrência e em reserva de vagas para negros por fase do concurso



Elaboração dos autores.

### 3 QUAIS OS CAMINHOS POSSÍVEIS?

Ao enfrentarmos obstáculos à implementação da política, alguns problemas demandam soluções mais substantivas, ao passo que outros envolvem ajustes mais pontuais no processo de execução (Oliveira e Couto, 2019). Para viabilizar maior equidade racial na administração pública brasileira, não negamos a necessidade de que soluções substantivas sejam discutidas. No entanto, considerando o custo político de retomar tal discussão, compreendemos que seja também possível abordar o caso em tela por meio de soluções incrementais. Essas mudanças demandam alterações menores, com menor custo político, e também não necessitam da inserção de novos atores ao processo (Oliveira e Couto, 2019).

Focando nos elementos encontrados neste trabalho e pensando em componentes instrumentais que pudessem sofrer alterações, analisamos alterações ou incrementos que poderiam ser adotados – isolada ou combinadamente – no intuito de aumentar o percentual de afrodescendentes no resultado final das seleções públicas. Tais sugestões, que poderiam ser adotadas como estratégias acessórias buscando alcançar o mínimo estipulado pela Lei nº 12.990/2014, foram construídas a partir dos resultados obtidos pelos candidatos em cada fase do concurso analisado e de políticas já adotadas por outras instituições.

#### 3.1 Atenção à proporção de candidatos autodeclarados negros em relação à ampla concorrência

Extraímos a primeira sugestão a partir dos dados estatísticos analisados, considerando a reserva de vagas de 20% pela Lei nº 12.990/2014. Essa proposta sugere que, além dos aspectos objetivos de pontuação e classificação do candidato (proporção em relação ao número de vagas), a manutenção da proporção de 20% de candidatos autodeclarados negros em relação aos candidatos da ampla concorrência também seja utilizada como critério para aprovação em cada uma das fases. Considerando a dificuldade de adequar as três regras como critério para aprovação, sugerimos considerar inicialmente o mínimo aceitável de pontos, e que um balanço seja estabelecido entre número de aprovados em relação às vagas e a manutenção da proporção de 20% de candidatos autodeclarados negros.

No concurso analisado, verificamos que a proporção de 20% já não foi alcançada na primeira fase devido ao número de candidatos da ampla concorrência empatados na nota de corte. Caso esses critérios fossem balanceados, no impedimento de reprovar candidatos da ampla concorrência, seria possível aprovar mais candidatos autodeclarados negros, buscando a proporção de 20%, desde que alcançassem a nota mínima estabelecida no edital. Tal aumento desse número de candidatos seria possível na primeira fase; no entanto, não seria viável na segunda fase, visto que os candidatos foram reprovados por não atingirem a nota mínima. Assim, manter a proporção nas fases seguintes significaria diretamente aprovar menos candidatos da ampla concorrência, o que levaria a um número menor de aprovados no resultado geral do concurso.

Uma vantagem dessa alternativa é que, sendo a confecção do edital atribuição da própria instituição, não há a necessidade de normatização em nível ministerial ou mesmo a necessidade de interferência do poder legislativo. No entanto, a diminuição no número de candidatos da ampla concorrência aprovados poderia incorrer em custos políticos, até que tal medida fosse normatizada. Além disso, considerando o número de vagas abertas no concurso, não haveria qualquer impacto financeiro com a adoção da medida. Obviamente, considerando o número de candidatos de fato aprovados e convocados a partir desse edital, haveria o custo da realização de um novo concurso caso o número de aprovados fosse menor e respeitasse a proporção de 20% de autodeclarados negros.

### 3.2 Programa de bolsas de estudo para negros

A segunda alternativa que poderia ser adotada é inspirada na experiência do Instituto Rio Branco, órgão responsável pelos concursos de ingresso para a carreira diplomática, a bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia. O programa consiste na concessão de bolsas de estudo para negros que se inscreveram no concurso anterior do Itamaraty, foram aprovados na primeira fase e reprovados nas demais fases (Instituto Rio Branco, 2020). Tal programa foca justamente onde a reprovação na lista dos autodeclarados negros, por ser muito superior à reprovação na lista de ampla concorrência, se mostra mais deletéria.

Se utilizado no concurso analisado, o programa trabalharia com esse universo, que representa um total de 89 candidatos autodeclarados negros e que, apesar de aprovados na primeira fase do concurso, foram eliminados nas fases seguintes. A vantagem da restrição das bolsas aos candidatos que foram aprovados na primeira fase do concurso anterior é reduzir o universo daqueles que poderiam pleitear a bolsa, o que pode deixar a ação afirmativa com um custo que possibilite sua implantação. Além disso, por se tratar de candidatos aprovados na primeira fase do concurso, pode ser alegado que a política pública será aplicada num contingente que já demonstrou alta viabilidade em termos de aprovação por ter se tornado um pequeno grupo num universo em torno de 23 mil candidatos que fizeram inscrição para o concurso.

O programa de bolsas do Itamaraty foi reconhecido como uma iniciativa exitosa, tendo sido apoiado por outras instituições governamentais, como o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações (MCTI), por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); pela FPC; e pela Seppir (atual SNPIR), vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) (Instituto Rio Branco, 2020).

### 3.3 Concessão de bônus na pontuação

Uma alternativa possível é a concessão de bônus na pontuação alcançada pelo candidato cotista. Tal iniciativa, usada pela Universidade de São Paulo (USP) no processo de seleção de seus estudantes com o nome de Programa de Inclusão Social da USP (Inclusp), permite que vestibulandos oriundos de escolas públicas recebam um bônus. Tais estudantes recebem um adicional na nota da primeira fase e da nota final, podendo chegar até a 25% de aumento, dependendo de outros fatores adicionais, como ter cursado todo o ensino médio em escola pública, ter feito todo o ensino fundamental em escolas públicas ou caso o candidato seja negro ou indígena.<sup>5</sup>

Para uma calibragem mais correta do percentual de bônus a ser aplicado sobre as notas, a instituição poderia levar a efeito um estudo mais aprofundado sobre as notas das fases discursiva e oral dos últimos concursos. O objetivo seria verificar qual bônus é o ideal, para que haja a aprovação esperada no edital, sem que essa vantagem seja considerada tão alta a ponto de atrair a reprovação da comunidade organizacional ou mesmo da sociedade como um todo.

### 3.4 Deslocamento da banca de heteroidentificação

Conforme verificado, a banca de heteroidentificação eliminou 11,59% dos candidatos autodeclarados negros que foram para a terceira fase. Ao posicionar a banca entre a segunda e a terceira fase, foram eliminados candidatos que já haviam sido aprovados em duas fases do concurso, sem qualquer possibilidade de reposição de outros candidatos autodeclarados negros que tivessem atingido as notas mínimas em cada fase. O deslocamento do momento em que a banca acontece para etapa anterior proporcionaria a oportunidade de reposição dos candidatos eliminados por outros que tivessem tirado a nota mínima exigida, porém tivessem ficado de fora do limite quantitativo de aprovados.

Corroboramos com Santana e Vaz (2018, p. 66), que apontam que a banca de heteroidentificação deve acontecer logo após as inscrições ou em momento que não contribua para “a exclusão precoce de candidatos negros do grupo de candidatos a terem as provas discursivas corrigidas e, conseqüentemente, do cadastro reserva a ser formado”. Compreendemos que o deslocamento da banca de heteroidentificação possa incorrer em desafios práticos devido ao quantitativo de candidatos, mas enfatizamos que as soluções para tais desafios não devem ser empecilho para o alcance do previsto na legislação. Observe-se ainda que tal deslocamento não enfrenta limite na Lei nº 12.990/2014 nem na Orientação Normativa nº 3/2016, que apenas exige que a banca tenha lugar em momento anterior à homologação do resultado final do concurso público.

#### 3.4.1 Composição e treinamento da banca de heteroidentificação

Outro elemento que merece atenção é a composição da banca de heteroidentificação e seu treinamento para o trabalho a ser desempenhado. A Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018,<sup>6</sup> regulamenta o procedimento de heteroidentificação nos concursos públicos federais e disciplina a composição da banca nos termos a seguir.

Art. 6º O procedimento de heteroidentificação será realizado por comissão criada especificamente para este fim.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3yDVQ6d>>.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3xBRJpW>>.

§ 1º A comissão de heteroidentificação será constituída por cidadãos:

(...)

III - que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo (...); e

IV - preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

A portaria garante, também, no § 4º do citado artigo, o respeito ao critério da diversidade, como se vê a seguir.

§ 4º A composição da comissão de heteroidentificação deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

É necessário lembrar que a Portaria Normativa nº 4 foi editada em 2018, portanto, em momento posterior ao concurso, de modo que seu impacto só poderá ser medido no próximo concurso que vier a ser realizado pela PGFN. De qualquer forma, a edição da citada portaria nos remete à colocação de Oliveira e Couto (2019), para quem o funcionamento dos instrumentos de política pública pode ser viabilizado pelos atores que atuam na implementação, em estratos inferiores da estrutura hierárquica.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados coletados demonstrou que a exclusão dos negros se mostra presente e persistente. Dado o cenário socioeconômico desigual brasileiro, compreendemos que a solução para a baixa presença de negros não se resolve apenas com essa política. No entanto, com o fim de aprimorar a política afirmativa e pensando em componentes instrumentais que possam ser alterados no nível da implementação, foram identificadas iniciativas que poderiam ser adaptadas pela PGFN com a finalidade de aproximar o resultado final do quantitativo esperado. Salientamos que essas medidas poderiam ser adotadas de forma acessória e incremental, não substitutivas à Lei nº 12.990/2014. Ao identificar que a implementação das políticas afirmativas não está levando ao resultado esperado, e considerando que sua adoção teve custo político e social, espera-se que este estudo contribua para que a resposta estatal possa ser mais condizente com os anseios sociais.

#### REFERÊNCIAS

BONETTO, H. *et al.* Lógica meritocrática e práticas pedagógicas na universidade: qual é a função do mérito nas nossas universidades? *In*: SILVA, J. S.; BARBOSA, J. L.; SOUSA, A. I. (Ed.). **Práticas pedagógicas e a lógica meritória na universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. p. 110-119.

BRASIL. Edital ESAF nº 34, de 3 de julho de 2015. Concurso público para provimento de vagas no cargo de procurador da Fazenda Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 83-90, 7 jul. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Manifestação a propósito das várias consultas à Seppir quanto a questões referentes à aplicação da Lei nº 12.990/2014**. Brasília: Seppir, 2015b. (Nota Técnica, n. 43).

- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Servidores públicos federais: raça/cor** – 2014. Brasília: Enap, 2014.
- INSTITUTO RIO BRANCO. Edital de 5 de novembro de 2020. Programa de ação afirmativa do instituto rio branco: bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 nov. 2020.
- LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, n. 87, p. 77-95, jul. 2010.
- OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (Ed.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 67-98.
- PAULA, M. de. **Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.
- PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. 730 p.
- SANTANA, L. M.; VAZ, S. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. *In*: DIAS, G. R. M.; TAVARES JÚNIOR, P. R. F. (Org.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas: IFRS Campus Canoas, 2018. p. 32-79.
- SANTOS, J. S. O discurso sobre as cotas raciais antes da Lei nº 12.711/2012: letramentos acadêmicos e a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, v. 19, n. 1, p. 1-28, 2019.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013**. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17).
- SOWELL, T. **Affirmative action around the world: an empirical study**. London: Yale University Press, 2004.
-

