

A IMPLANTAÇÃO DA COTA PARA NEGROS EM CONCURSO PÚBLICO NA FIOCRUZ: AVANÇOS E DESAFIOS NO ENFRENTAMENTO DO RACISMO INSTITUCIONAL¹

Valéria Cristina Cardoso Adriano²

Nelson Passagem Vieira³

Andréa da Luz Carvalho⁴

1 INTRODUÇÃO

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 56% da população brasileira é formada por pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas (IBGE, 2020). Mas as diversas formas de desigualdade e discriminação expressas na falta de acesso e oportunidades aos níveis mais elevados de escolarização e ao mercado de trabalho tornam necessária a adoção de políticas de ação afirmativa.

As políticas de ação afirmativa têm como objetivo igualar a oportunidade, através de mecanismos reparadores de discriminação e desigualdade social, de raça, de gênero, de idade e de origem. As ações afirmativas buscam, assim, minimizar os efeitos das diversas formas de desigualdades (Castro, 2008, p. 248).

A Fiocruz conta com o Comitê Pró-Equidade de Gênero e Raça⁵ e tem incorporado as ações afirmativas na reserva de vagas para o concurso público, em seus estágios curriculares e nos cursos de pós-graduação. As ações afirmativas alinham-se ao compromisso público da Fiocruz, que:

(...) se posiciona na luta por uma sociedade mais justa e equânime, comprometida com a diversidade do povo brasileiro e suas demandas, seja nas políticas voltadas para seus trabalhadores, independentemente de seus vínculos, seja nas ações para usuários em suas escolas, institutos e serviços de saúde, seja nos estudos e pesquisas desenvolvidos, buscando reconhecer e enfrentar todas as formas de discriminação, exclusão e violência (Fiocruz, 2018, p. 63).⁶

Este relato apresenta os procedimentos, as práticas e as reflexões referentes à incorporação da reserva de 20% das vagas para negros no concurso público de 2016, conforme estabelecido na Lei nº 12.990/2014 (Brasil, 2014). De maneira complementar, aborda-se também a ocupação de cargos de liderança na instituição por servidores negros.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art5>

2. Analista de gestão em saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

3. Chefe do Departamento de Desenvolvimento de Pessoas da Fiocruz.

4. Coordenadora-geral de gestão de pessoas da Fiocruz.

5. Criado em 2009, o Comitê Pró-Equidade de Gênero e Raça tem a função de assessorar a Fiocruz na promoção e adoção de políticas e ações voltadas para a redução das desigualdades de gênero e raça. Destaca-se, entre suas ações, o evento Trajetórias Negras, que homenageia trajetórias de trabalhadores negros da Fiocruz.

6. Relatório final (Congresso Interno). O Congresso Interno é a instância máxima de deliberação da Fiocruz e possui, entre as suas atribuições, a deliberação sobre assuntos estratégicos do macroprojeto institucional e a apreciação de matérias de importância estratégica para os rumos da instituição.

2 A IMPLANTAÇÃO DA COTA PARA CANDIDATOS NEGROS NO CONCURSO DE 2016

Para subsidiar a implantação da cota de negros, a Fiocruz criou um grupo de trabalho e se valeu do aprendizado com instituições que constituíram comissões de heteroidentificação em seus concursos públicos. Para tanto, realizaram-se visitas técnicas ao IBGE, à Petrobras e à Agência Nacional de Saúde (ANS), que aceitaram partilhar informações, documentos e instrumentos utilizados em seus certames.

Os membros das comissões de heteroidentificação e recursal foram indicados segundo os critérios de diversidade de gênero, raça e naturalidade, além de interesse e aproximação com a temática. As comissões foram compostas cada uma por cinco servidores e contaram com representantes do Comitê Pró-Equidade de Gênero e Raça.

Para a seleção do cargo de assistente técnico de gestão, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (Cogepe) coordenou uma oficina para a preparação dos membros das comissões, com o apoio de representante da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). A atividade abordou experiências de instituições públicas na aplicação da cota, aspectos legais da implantação das comissões de heteroidentificação e procedimentos para as entrevistas de verificação da veracidade das autodeclarações. Para os editais dos cargos de técnico em saúde pública e pesquisador em saúde pública, foram realizadas mais três reuniões, sob a orientação da coordenação do concurso.

A Fiocruz tem sede no Rio de Janeiro, possui dezesseis institutos técnico-científicos localizados em onze estados e requer profissionais qualificados em diferentes áreas do conhecimento. Assim, as 150 vagas do certame foram disponibilizadas em cinco editais distintos, com vagas segmentadas em perfis especializados e distribuídas por Unidade Federativa (UF).

A Lei nº 12.990/2014 estabelece a reserva para a cota quando o número de vagas do concurso for igual ou superior a três. Como os editais de pesquisador e especialista foram segmentados em perfis, em sua maioria com apenas uma vaga por perfil, houve a indicação em cada edital dos perfis a serem contemplados com a cota. O quarto edital, por exemplo, ofertou dezesseis vagas distribuídas em dezesseis perfis, com uma vaga cada um: desses dezesseis perfis, três foram reservados para a cota. A escolha dos perfis para as cotas atendeu aos critérios estabelecidos pelas unidades de lotação das vagas. Para que os perfis de apenas uma vaga reservada aos cotistas não limitassem o acesso dos demais candidatos, os editais estabeleceram a reserva de cota somente ao final de todas as etapas do certame.

TABELA 1
Distribuição das vagas por cargo e edital

Cargo	Editais	Total de vagas	Vagas reservadas a candidatos negros
Assistente técnico de gestão em saúde	1/2016	21	4
Especialista em ciência e tecnologia, produção e inovação em saúde pública	2/2016	10	2
Técnico em saúde pública	3/2016	61	12
Pesquisador em saúde pública (unidades regionais)	4/2016	16	3
Pesquisador em saúde pública (Rio de Janeiro)	5/2016	42	8

Fonte: Cogepe/Fiocruz.

O concurso teve 3.291 candidatos autodeclarados negros inscritos, majoritariamente nos cargos com requisito de escolaridade de nível médio: assistente técnico de gestão em saúde e técnico em saúde pública.

TABELA 2
Candidatos autodeclarados negros inscritos por cargos

Cargo	Total de candidatos negros inscritos
Assistente técnico de gestão em saúde	2.276
Especialista em ciência e tecnologia, produção e inovação em saúde pública	1
Técnico em saúde pública	862
Pesquisador em saúde pública	152
Total	3.291

Fonte: Fiotec.

As entrevistas presenciais com as comissões de heteroidentificação foram realizadas após a divulgação do resultado final de cada cargo e antes da homologação do concurso. Para as entrevistas, foram convocados 54 candidatos; após as deliberações da comissão recursal, 80% dos candidatos que se autodeclararam negros tiveram a veracidade de suas autodeclarações confirmada.

TABELA 3
Resultado das entrevistas para a cota de negros

Atos das comissões	Total
Convocados	54
Faltosos	4
Eliminados do concurso	7
Confirmados	43

Fonte: Cogepe/Fiocruz.

No total, foram empossados dezenove candidatos negros, ou seja, 66% das 29 vagas oferecidas para a cota. As demais vagas foram ocupadas por candidatos da ampla concorrência.

TABELA 4
Distribuição por cargo das vagas reservadas para a cota de negros

Cargo	Vagas previstas para a cota	Vagas ocupadas por candidatos negros	Vagas destinadas para a ampla concorrência
Assistente técnico de gestão em saúde	4	4	0
Especialista em ciência e tecnologia, produção e inovação em saúde pública	2	0	2
Técnico em saúde pública	11	6	5
Pesquisador em saúde pública	12	9	3
Total	29	19	10

Fonte: Cogepe/Fiocruz.

3 A JUDICIALIZAÇÃO DA COTA PARA CANDIDATOS NEGROS NO CONCURSO DA FIOCRUZ DE 2016

As decisões judiciais díspares e por vezes contraditórias evidenciaram a insegurança jurídica acerca dos critérios para a aplicação das cotas nos concursos públicos.

A cota em perfil com apenas uma vaga foi contestada por candidata classificada na primeira colocação na lista de ampla concorrência. A ação redundou na exoneração da candidata negra, que cumpriu rigorosamente todas as etapas do certame e havia sido empossada na vaga reservada, com a

determinação de posse da demandante da ação. Nos termos da decisão, a Fiocruz teria incorrido em ato ilícito ao reservar a cota ao perfil com uma vaga, o que excluiria de forma absoluta os candidatos da ampla concorrência.

Em duas ações concernentes à aplicação da cota após a conclusão de todas as etapas do concurso, os candidatos desclassificados pela não obtenção de nota suficiente na primeira etapa foram liminarmente convocados para as fases subsequentes. As decisões consideraram que a não elaboração, em cada fase do certame, de uma lista separada para os cotistas, na prática, significaria negar o direito dos referidos candidatos a uma participação diferenciada no concurso. Outra ação, que não obteve êxito, foi movida por candidato de ampla concorrência que se julgou prejudicado pela habilitação de candidato negro para a posse após convocações, por força de liminar, para a segunda e terceira etapas. No entanto, em uma ação referente à eliminação de candidato negro em uma das fases do concurso, a demanda foi indeferida, pois se considerou que já estaria garantido o direito dos cotistas, uma vez que 25% dos aprovados para a fase subsequente eram candidatos autodeclarados negros.

Em duas ações judiciais, os candidatos eliminados do certame por deliberações das comissões de heteroidentificação e recursal obtiveram êxito e voltaram a figurar na lista de ampla concorrência. Nesses casos, ao reverter a deliberação de eliminação dos candidatos, a justiça não entrou no mérito do posicionamento das comissões sobre a veracidade da autodeclaração. Uma terceira ação de mesmo teor, contrária à deliberação da comissão recursal, não obteve êxito.

4 A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO DA REPRESENTATIVIDADE DE NEGROS NA BUROCRACIA ESTATAL

O enfrentamento do racismo é tarefa cotidiana, que deve se efetivar por meio de políticas institucionais para a promoção da diversidade nas relações internas, remoção de obstáculos para a ascensão de grupos mais socialmente vulneráveis e manutenção de espaços permanentes de debate. Em levantamento realizado em 2020, constatou-se que apenas 23% dos servidores da Fiocruz autodeclararam-se pretos ou pardos, diante dos 68% autodeclarados brancos (tabela 5). No funcionalismo público do Executivo federal civil, 35,1% autodeclararam-se pretos e pardos e 56,6% autodeclararam-se brancos (Silva e Lopez, 2021). E, para além do acesso, é imprescindível a consideração sobre o racismo institucional.

Em uma sociedade em que o racismo está presente na vida cotidiana, as instituições que não tratarem de maneira ativa e como um problema a desigualdade racial irão facilmente reproduzir as práticas racistas já tidas como “normais” em toda a sociedade. (...) Enfim, sem nada fazer, toda instituição irá se tornar uma cadeia de transmissão de privilégios e violências racistas e sexistas (Almeida, 2019, p. 48).

A cota no concurso público representou um marco no acesso de negros à instituição e impulsionou outras ações, entre as quais o monitoramento da representatividade de servidores negros na burocracia. A Fiocruz realizou inicialmente levantamentos dos cotistas ingressantes no concurso de 2016, tendo constatado que, dos dezenove servidores cotistas, três (15,8%) ocuparam funções gratificadas na instituição. Em levantamento mais ampliado, que retrata a ocupação de cargos de liderança de acordo com a cor/raça, independentemente do concurso de ingresso dos servidores, registra-se a seguinte distribuição.

TABELA 5
Ocupação de cargos por cor/raça em dezembro de 2020

Cor/raça	Servidores		Direção e assessoramento superiores/funções comissionadas do Poder Executivo/função gratificada	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Branca	3.204	67,9	466	67,3
Preta	198	4,2	29	4,2
Parda	885	18,8	140	20,2
Indígena	14	0,3	2	0,3
Amarela	70	1,5	11	1,6
Não informado	349	7,4	44	6,4
Total	4.720	100,0	692	100,0

Fonte: Cogepe/Fiocruz.

A distribuição de cargos espelha a distribuição por cor/raça do conjunto de servidores. No entanto, ao serem segmentadas as funções gratificadas dos cargos comissionados, atrelados a níveis mais elevados de responsabilidade e remuneração, verifica-se a diminuição da presença de servidores negros. Os servidores negros ocupam 27% das funções gratificadas (FGRs), mas apenas 20% dos cargos comissionados de direção e assessoramento superiores (DAS) e funções comissionadas do Poder Executivo (FCPEs).

TABELA 6
Distribuição de cor/raça por nível dos cargos

Cor/raça	Direção e assessoramento superiores/funções comissionadas do Poder Executivo		Função gratificada	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Branca	248	71	226	65
Preta	14	4	15	4
Parda	57	16	81	23
Indígena	2	1	0	0
Amarela	6	2	5	1
Não Informado	20	6	23	7
Total	347	100	350	100

Fonte: Cogepe/Fiocruz.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cota para negros em certames com perfis especializados ou regionalizados é problema de difícil equacionamento. Nos editais com grande dispersão de perfis, com menos de três vagas em cada perfil, a Fiocruz optou por indicar os perfis contemplados com a cota, segundo critérios das unidades. A medida mostrou-se positiva ao garantir a destinação de 20% das vagas aos candidatos negros, mas traz como aprendizado a importância de aprimoramento dos critérios adotados para a escolha dos perfis reservados aos cotistas.

O concurso mostrou a dificuldade para o acesso de candidatos negros às vagas com requisito de maior escolaridade: o cargo de especialista em ciência e tecnologia, cujo pré-requisito para ingresso é o doutorado, por exemplo, teve somente um candidato negro inscrito e nenhum aprovado. Os dados, que refletem a desigualdade estrutural da sociedade brasileira no acesso de negros aos

níveis educacionais mais elevados, repercutem também na menor ocupação dos cargos mais elevados da burocracia e mostram que não se pode prescindir da adoção das políticas afirmativas para negros também em cursos de pós-graduação.

O modelo de implantação da comissão de heteroidentificação se mostrou adequado, em especial no que concerne aos critérios para sua composição e preparação prévia de seus membros, pois trouxe embasamento e coesão às suas decisões. Esse modelo de implantação da comissão tem sido adaptado para seleções de cursos de pós-graduação na Fiocruz e será adotado nos editais de seleção de estagiários.

Os processos judiciais sobre a cota de negros, todavia, impactaram negativamente o certame. A discricionariedade dos atos da administração pública foi posta em questão por decisões muitas vezes contraditórias, que evidenciaram o problema da falta de um protocolo ou uma regulamentação da Lei nº 12.990/2014 a ser aplicada pelas instituições públicas, de forma a minimizar os questionamentos e a disparidade nas decisões judiciais.

Quanto ao racismo institucional, há avanços no acesso e na promoção da diversidade nas relações internas, como a atuação do Comitê Pró-Equidade de Gênero e Raça, que tem importante papel para o debate, a visibilidade e a problematização da questão racial na instituição. Da mesma maneira, menciona-se a relevância da inclusão do tema das ações afirmativas no relatório final do Congresso Interno, do monitoramento da presença de negros na burocracia, da ampliação das ações afirmativas na pós-graduação e no estágio, assim como da adoção da temática da diversidade no programa de formação gerencial.

Embora a ocupação dos cargos e funções gratificadas por servidores negros mostre-se proporcional à distribuição por cor/raça no quadro geral de servidores, a menor presença de negros nos cargos em DAS/FCPE evidencia a necessidade da implantação de políticas institucionais de fomento à representatividade nos cargos mais elevados.

São obstáculos e desafios que colocam a Fiocruz diante da necessidade de articular os diferentes esforços no enfrentamento da desigualdade racial por meio do estabelecimento de uma direcionalidade institucional que tenha expressividade nas diferentes unidades e possa criar uma sinergia em torno do combate a todas as formas de discriminação racial.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. L. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 109, p. 3, 10 jun. 2014. Seção 1.

_____. Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016. Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 147, p. 54, 2 ago. 2016. Seção 1.

CASTRO, A. Tendência da educação pública no Brasil: crise na universidade e as cotas. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **VIII Congresso Interno Fiocruz: relatório final – a Fiocruz e o futuro do SUS e da democracia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

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

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. G. **Cor ou raça do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, 2021. Publicação preliminar.

