

AS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS¹

Emiko Aparecida de Castro Matsuoka²
Leonardo Passinato e Silva³

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco (PAA/IRBr) – Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia – foi instituído em 2002 com a finalidade de buscar igualdade de oportunidades de acesso de pessoas negras à preparação para o concurso de admissão à carreira de diplomata (CACD), visando acentuar a diversidade étnica nos quadros do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (Brasil, 2002; 2019).

Embora a instituição do concurso público como meio único de acesso à carreira, desde 1945, seja inegavelmente um avanço, o discurso meritocrático associado ao CACD naturaliza a homogeneidade racial predominante na instituição (Almeida, 2016). Esse fenômeno é observado, por exemplo, no receio de comprometimento do mérito quando da adoção de cotas no concurso, bem como em certa tendência a se minimizar a baixa diversidade racial na carreira como um efeito do perfil socioeconômico dos(as) candidatos(as) aprovados(as), como se tal perfil não refletisse uma condição histórica de discriminação racial (*op. cit.*, p. 85-87; Oliveira, 2011, p. 121-122).

Frise-se que a introdução de políticas de ações afirmativas não invalida o princípio do mérito, mas introduz o sopesamento entre este e o princípio de justiça distributiva, para se promover acesso em condições de igualdade material. A superação do critério de simples igualdade formal, passando a se considerar no processo seletivo fatores sociais antes ignorados, não significa excluir a apreciação do mérito no concurso público em si (Oliveira, 2011, p. 39-40, 57) e mesmo no acesso ao PAA, condicionado a exame de seleção (Almeida, 2016, p. 91-93, 108).

A busca por diversidade nos quadros do MRE condiz com o Estatuto da Igualdade Racial e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, mormente a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, em 2001. Some-se a isso a promoção de reserva de vagas, especialmente a partir de 2015, em conformidade com a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que reserva aos(às) negros(as) 20% 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.

O PAA funciona por meio da concessão de bolsas a candidatos(as) negros(as) na preparação dos seus estudos para o CACD, tendo concedido, até 2020, 720 bolsas para 428 candidatos, com um total

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art6>

2. Analista técnica de políticas sociais.

3. Analista técnico de políticas sociais.

de 42 aprovações no concurso,⁴ considerando o último CACD realizado (2019). Ainda que tenham sofrido mudanças ao longo dos anos, os critérios de seleção do PAA têm como base o desempenho dos(as) aspirantes no IRBr, medido por processos seletivos específicos. Verificaram-se alterações metodológicas substanciais no processo seletivo, especialmente a partir da edição de 2016-2017, culminando na adoção da *performance* na primeira fase do concurso como parâmetro de seleção.

Como essas alterações metodológicas pressupõem uma avaliação institucional dos resultados do programa, o objetivo deste estudo consiste em investigar os possíveis impactos decorrentes de tais alterações sobre o resultado final do certame, considerando-se especialmente a aplicação concomitante da norma legal referente à reserva de vagas desde 2015. O processo de institucionalização das ações afirmativas no MRE será apresentado nas primeiras seções, seguindo-se a exposição da evolução do formato do PAA e a análise dos resultados verificados.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO MRE

Embora a discussão sobre a implementação de ações afirmativas para a população negra remonte às iniciativas não aprovadas do deputado federal Abdias Nascimento, na década de 1980 (Projetos de Lei nº 1.332/1983 e nº 3.196/1984), sua concretização principiou no âmbito do Poder Executivo.

Em 20 de novembro de 1995 o governo federal criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com participação da sociedade civil, para o desenvolvimento de políticas de valorização e promoção da população negra, diante de reivindicações apresentadas por organizações do movimento negro. Seguiu-se a realização de eventos acerca da temática racial, como os seminários Ações Afirmativas: estratégias antidiscriminatórias; e Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos, ocorridos no Ipea em 1996. Observa-se, portanto, a concorrência de forças sociais internas como um antecedente significativo dos compromissos que viriam a ser assumidos pelo Brasil na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, em 2001. O próprio PAA, comumente interpretado como uma consequência exclusiva da conferência internacional, teria sido inicialmente esboçado já no âmbito daquele GTI (Almeida, 2016, p. 39-40; Oliveira, 2011, p. 50-52, 75-76).

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010), cujo projeto original também precede Durban, prevê (art. 4º) a adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa, que define como “políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País”; além de preconizar a modificação das estruturas institucionais do Estado para adequado enfrentamento e superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica; a promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais; e a eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada.

De acordo com o Itamaraty, o Plano de Ação de Durban ensejou o reconhecimento da sub-representação na carreira diplomática como evidência da insuficiência da igualdade formal e

4. O detalhamento das aprovações de bolsistas do PAA pode ser consultado em: <https://drive.google.com/drive/folders/1FngJC7dQisXBBhqUG_s_yuT-Q06Z4vAn?usp=sharing>.

das políticas universais, propiciando a adoção de políticas públicas de igualdade de oportunidades na diplomacia, sob a perspectiva de raça/cor e gênero (Brasil, 2010a).

O PAA foi instituído por meio de Protocolo de Cooperação, vigente por prazo indeterminado, firmado com os antigos ministérios da Ciência e Tecnologia, Justiça e Cultura, em 21 de março de 2002 (Brasil, 2002), data alusiva ao Dia Internacional de Luta pela Eliminação da Discriminação Racial. O programa promove a concessão de bolsas de auxílio financeiro a candidatos(as) negros(as) para estudos preparatórios ao CACD, com aquisição de material bibliográfico e cursos preparatórios; e a contratação de professores específicos para o certame. Posteriormente, o programa possibilitou utilizar até 30% do valor da bolsa para despesas de manutenção.

A partir de 2011 até 2014, o Itamaraty adotou a reserva de 10% das vagas relativas à segunda fase do CACD para afrodescendentes, a despeito de tensões no âmbito do MRE e da sociedade civil acerca da adequação da medida, vista com ressalvas mesmo entre diplomatas ex-bolsistas do PAA aprovados até então (Oliveira, 2011, p. 89-92, 121).

O MRE, portanto, antecipou-se à instituição da reserva de vagas em concursos públicos federais, estabelecida pela Lei nº 12.990/2014. No entanto, os editais do PAA não fizeram menção a seus fundamentos legais antes da edição de 2020, quando se fez referência ao Estatuto da Igualdade Racial, apenas.

3 DESCRIÇÃO DIACRÔNICA DO PAA

O lançamento das bolsas objetivou “ampliar a base de recrutamento dos candidatos” negros(as) (Brasil, 2010a, p. 319). Dos(as) candidatos(as) inscritos no CACD 2002, 422 (30%) declararam-se “pardos ou negros” (*op. cit.*, p. 318), dos quais apenas 2,8% passaram na primeira fase do certame. Em 2003, 0,7% dos 1.050 diplomatas se declararam “não brancos” (Dimenstein, 2003). Pretos(as) e pardos(as) compunham à época 4% e 26,5% do serviço público federal, respectivamente (Ipea, 2021).

O próprio MRE organizou a primeira edição do PAA, com oferta de vinte bolsas e previsão orçamentária inicial de R\$ 350 mil (Brasil, 2010a, p. 378), valor posteriormente ajustado em R\$ 7 mil mensais para cada bolsista, durante dez meses. Inscreveram-se 403 candidatos(as), avaliados(as) por banca formada pelos partícipes do protocolo, tendo por critérios:

análise de desempenho acadêmico; da clareza e viabilidade do plano de trabalho/estudo apresentado pelos candidatos; da objetividade e coerência no plano de desembolso da bolsa para os meses de vigência do programa; da capacidade analítica e de articulação de idéias, verificada por meio de redação sobre os motivos e expectativas do(a) candidato(a) em vir a ser diplomata. Foram contempladas no conjunto da análise, também, as condições socioeconômicas dos(as) postulantes e a perspectiva de gênero (Brasil, 2010b, p. 213).

Ressalta-se a ausência de informações públicas detalhadas sobre o resultado final da seleção; o processo de avaliação da experiência pessoal do(a) candidato(a) como “afrodescendente” ou negro; e o enfoque em critérios de gênero e renda – foi justamente uma mulher negra a única participante do PAA 2002 aprovada no concurso subsequente (Cotas..., 2005). Cogitou-se também ação afirmativa para indígenas (Brasil, 2010a, p. 359), jamais concretizada.

Houve importantes mudanças na segunda edição do PAA (2003): aumento do valor da bolsa para R\$ 25 mil, parcelado em dez meses; aplicação de provas objetivas e discursivas, além de

entrevista técnica; e atribuição da organização da seleção ao então Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (Cespe) da Universidade de Brasília (UnB).

Esse formato geral perdurou até 2015, com modificações no conteúdo das provas: em 2003 e 2004, os exames se concentraram em línguas portuguesa e inglesa, adotando-se progressivamente outras disciplinas comuns ao CACD (história do Brasil, desde 2005; política internacional, desde 2008; e geografia, em 2005 e 2007).

Também desde 2003 atribuíram-se pontuações em todas as etapas da seleção, incluindo a entrevista técnica, cujos parâmetros sofreram poucas modificações entre as edições, concentrando-se principalmente na formação acadêmica; apresentação do plano de estudos e desembolso; necessidade de apoio aos estudos preparatórios; experiência como pessoa negra; e expectativas em relação à carreira. Esses dois últimos itens foram inclusive objeto de redação entre 2011 e 2015. Entre 2004 e 2015, houve análise documental da renda; e em 2005 considerou-se o critério de gênero na composição do grupo entrevistado.

Quanto ao critério de renda, o edital do PAA 2004 previu, entre os objetos da entrevista, os itens “necessidade de apoio financeiro para realização de seus estudos preparatórios ao concurso de admissão à carreira diplomática” e “renda familiar”. Este não constou em editais subsequentes, enquanto aquele permaneceu até o edital de 2015. Contudo, não há detalhamento de critérios objetivos de renda ou do procedimento de avaliação deste quesito. A literatura consultada tampouco permitiu elaborar perfil objetivo de renda dos(as) ex-bolsistas, registrando-se, porém, diversos relatos de dificuldades econômicas previamente à aprovação.

As quantidades de bolsas ofertadas variaram anualmente, em função da dotação orçamentária, permanecendo o valor inalterado até 2015. A superveniência de outras ações afirmativas, como a Lei de Cotas e o estabelecimento de reserva de vagas na primeira fase, não resultou em descontinuidade no PAA, mantendo-se o formato por doze edições, quando o programa passou por uma reformulação na edição de 2016-2017. Além do incremento no valor da bolsa para R\$ 30 mil, passou-se a considerar o desempenho dos(as) cotistas no CACD, seja com nota mínima, seja com aprovação em fase subsequente.

No PAA 2016-2017, a participação no programa foi condicionada à aprovação na primeira fase do CACD 2017, tendo preferência à bolsa aqueles(as) que foram classificados(as) em todas as três fases do concurso. Ademais, critérios diversos foram sucessivamente adotados desde então, incluindo a própria renovação das bolsas, comprometendo a previsibilidade do programa.

- 2016-2017 – critérios sucessivos: i) ordem decrescente das notas finais do CACD 2017 (somatório da segunda e terceira fases), com o limite de classificação de doze candidatos(as) negros(as); ii) ordem decrescente das notas finais da segunda fase, com a convocação de até sessenta candidatos(as) para esta fase; e iii) ordem decrescente das notas finais da primeira fase limitada a noventa candidatos(as) convocados(as) para a comissão de heteroidentificação;
- 2019 – obtenção de nota mínima de 29,25 na primeira fase do CACD 2018; e
- 2020 – aprovação na primeira fase do CACD 2019 e convocação para a fase seguinte, mediante obtenção de nota suficiente para estar entre os(as) cinquenta primeiros(as) colocados(as) negros(as) na primeira fase.

Destaca-se a substituição da entrevista técnica pelo procedimento de verificação da autodeclaração do(a) candidato(a) como pessoa negra por comissão de heteroidentificação. No edital 2016-2017,

aproveitou-se o procedimento de heteroidentificação realizado para o CACD 2017, após os resultados da primeira fase. Já os editais seguintes (2019 e 2020) estabeleceram comissão específica do PAA, realizada após os CACDs 2018 e 2019.

Observa-se uma redução de inscritos(as) para as cotas raciais, em números absolutos, para 809 em 2017 e 634 em 2018. Como há interseção entre postulantes às vagas de cotas e ao PAA, é provável que a quantidade de candidatos(as) elegíveis à bolsa tenha sido ainda menor. Um exemplo é a edição de 2019, quando foram ofertadas 44 bolsas e 42 pessoas foram classificadas após o procedimento de heteroidentificação.

Evidencia-se maior dificuldade de acesso ao PAA após 2016. As chances de aprovação ou desempenho satisfatório na primeira fase em uma primeira tentativa são pequenas, mesmo para cotistas em condições favoráveis de preparação. E se considerado o desempenho nas fases posteriores, como ocorrido no PAA 2016-2017, a dificuldade aumenta bastante. No novo formato, houve aumento desproporcional no conteúdo avaliativo nas edições do PAA, passando de quatro disciplinas para até dez, com o acréscimo de história mundial, geografia, noções de economia, noções de direito, direito internacional público, línguas espanhola e francesa.

A respeito da concorrência, a ausência de homogeneidade nos critérios dificulta uma avaliação sobre o impacto de tal variável, bem como da falta de divulgação dos números de cotistas e candidatos(as) ao PAA. A banca atual, Instituto Americano de Desenvolvimento (IADES), disponibiliza os dados em listas de nomes não enumeradas, prejudicando a análise das informações.⁵

Os dados referentes aos(às) 42 bolsistas aprovados(as) no CACD indicam que 40 estão em atividade, tendo havido um falecimento e uma exoneração a pedido. Do total de bolsistas empossados(as), 31% são mulheres, dado acima da média histórica de 20,3% do total de mulheres ingressantes no órgão entre 1953 e 2019 (Brasil, 2020). A média de bolsistas ingressantes por ano foi de 1,75 entre 2003 e 2014, passando para 4,0 após a instituição da Lei de Cotas (2015-2019). Considerando a interseção entre cotistas e bolsistas, a média de aprovação anual é de 4,2.

A taxa de bolsistas aprovados(as) na reserva de vagas é bastante expressiva (76%, em média), chegando a 100% no concurso de 2019. Dadas as mudanças de metodologia, e considerando-se que os(as) bolsistas deste período passaram a perceber o aporte financeiro a partir de 2018, a média de bolsas recebidas entre os(as) aprovados(as) entre 2003 e 2017 é de 2,0; enquanto em 2018 e 2019, de 2,3 por candidato(a). Ademais, entre aqueles(as) que se tornaram diplomatas (8) sob o formato atual do PAA, metade já havia sido contemplada com bolsas em edições passadas.

A dificuldade de compreensão dos anos iniciais das ações afirmativas no CACD, por ausência ou dificuldade de acesso a dados sistematizados sobre a composição racial da carreira diplomática (Almeida, 2016, p. 62) e dos resultados do PAA (Oliveira, 2011, p. 98-99), foi amenizada pela publicação de dados acumulados a partir de 2013. Contudo, os dados publicados pelo IRBr apresentam inconsistências, informando-se no mesmo documento, por exemplo, a concessão de 720 e de 841 bolsas (Brasil, 2019).

5. Disponível em: <<https://www.iades.com.br/inscricao/upload/273/2020082810195422.pdf>>.

TABELA 1
Série histórica do PAA e CACD com recorte das ações afirmativas (2002-2019)

	Número de bolsas PAA	Número de inscritos(as) PAA	Concorrência PAA	Total de vagas CACD	Bolsistas PAA aprovados(as) no CACD	Número de vagas reservadas às cotas para negros(as) CACD – Lei nº 12.990/2014	Concorrência CACD – cotas para negros(as)
2002 ¹	20	403	20,15	-	-	-	-
2003 ²	30	1.689	56,30	30 – I 35 – II	1 – I 1 – II	-	-
2004	42	749	17,83	35	2	-	-
2005	32	972	30,38	32	0	-	-
2006 ³	43	686	15,95	105	3	-	-
2007	37	532	14,38	105	1	-	-
2008	39	1.948	49,95	115	3	-	-
2009	66	2.175	32,95	105	4	-	-
2010	73	4.717	64,60	108	1	-	-
2011	69	1.109	16,07	26	1	-	-
2012	79	915	11,58	30	2	-	-
2013	64	1.099	17,17	30	1	-	-
2014 ⁴	-	-	-	18	1	-	-
2015	36	850	23,61	30	4	6	111,83 (671) ⁶
2016	47	99	2,1	30	4	6	108,00 (648) ⁶
2017	47	99	2,1	30	5	6	134,83 (809) ⁶
2018	47	99	2,1	26	4	5	126,80 (634) ⁶
2019	70	42	1,6	20	4	4	N/I
2020 ⁵	28	N/D	N/D	25	N/D	5	N/I

Fonte: IRBr; Cespe/UnB; Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebbraspe) da UnB; Iades.

Notas: ¹ Bolsistas do PAA de 2002 concorreram às vagas do CACD a partir de 2003.

² Em 2003, foram realizados dois CACDs, aqui indicados por "I" e "II".

³ Não foi lançado edital PAA, mas houve renovação de bolsas, assim como nos demais anos, exceto 2014.

⁴ Não foi lançado edital e não houve oferta de bolsas.

⁵ Processo seletivo em andamento, pendente de realização do procedimento de heteroidentificação. Número de bolsas informado pelo edital PAA 2020. Não há informações disponíveis sobre a quantidade de bolsas que serão renovadas.

⁶ Número de inscritos(as). A reserva de vagas para candidatos(as) negros(as) ocorreu a partir do CACD 2015.

Obs.: N/I – dado não informado pela banca organizadora; N/D – não disponível, concurso não finalizado.

A ausência de acompanhamento institucional dos(as) candidatos(as) beneficiados(as) com a bolsa-prêmio para além da mera prestação de contas dos gastos realizados é apontada como um possível fator prejudicial à eficácia do programa. Registram-se esforços descontínuos de acompanhamento por meio de tutorias em caráter voluntário. Apenas no primeiro ano de execução do programa previu-se que os(as) bolsistas fossem a Brasília para visitas aos órgãos envolvidos e reuniões no MRE, inclusive com o ministro de Estado. Igualmente, identifica-se ausência de efetivo acompanhamento por parte dos demais órgãos federais participantes do programa, agravada pela alta rotatividade observada em seus quadros (Oliveira, 2011).

4 CONCLUSÕES

As políticas de ações afirmativas no âmbito do CACD são notáveis por preceder a reserva legal de vagas no serviço público federal e por promover acesso à carreira diplomática segundo critério de mérito não limitado à igualdade formal. Importante frisar o papel desta normativa como catalisador do

PAA, uma vez que, antes da Lei de Cotas, a média de aprovação de bolsistas era de 1,75 ao ano, resultando em um incremento de quase 130% a partir do CACD 2015.

Destacam-se, contudo, as contradições e os possíveis efeitos negativos acarretados pelas alterações mais recentes no formato do PAA, visto que apenas metade dos(as) aprovados(as) nos dois últimos concursos participou do programa exclusivamente na nova modalidade. Outrossim, dificuldades institucionais acerca do monitoramento das ações e as consequentes implicações de tais fatores para o sucesso da ação afirmativa são ainda de difícil mensuração, dada a aparente indisponibilidade ou inconsistência de dados sobre a política pública, além da ausência de padrão de critérios de avaliação após 2016.

Seria necessário, portanto, maior explicitação de dados acerca do perfil racial da carreira, do orçamento e das taxas de reingresso no PAA, da trajetória de estudos dos(as) aprovados(as), entre outros aspectos. Igualmente importante seria compreender se tais dados orientaram as alterações descritas no formato do PAA desde sua criação.

Esses dados e informações permitiriam aprofundar-se na eficácia de cada formato, especialmente em vista do problema da vinculação entre o processo seletivo para o PAA e os resultados do CACD, considerando-se seu possível efeito sobre a equidade no acesso às bolsas. Cabe, ainda, aprofundar a discussão sobre a conveniência da adoção de critérios objetivos de renda para participação no programa, assim como sobre o problema da necessidade de acompanhamento dos(as) bolsistas durante sua participação no PAA, aspecto frequentemente apontado como historicamente pouco institucionalizado.

Igualmente recomendável desde já seria a realização (ou divulgação) de uma avaliação institucional completa do programa, bem como, em função do caráter transversal da política de promoção da igualdade racial, a institucionalização do acompanhamento interministerial permanente das ações desenvolvidas no âmbito do PAA, com envolvimento ativo dos órgãos partícipes.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, V. S. **Racismo institucional e afro-brasileiros**: o caso do Instituto Rio Branco. 2016. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Educação/Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016.
- BRASIL. **Resenha de política exterior do Brasil**. Brasília: MRE, 2010a. ano 29. n. 90.
- _____. **Resenha de política exterior do Brasil**. Brasília: MRE, 2010b. ano 29. n. 91.
- _____. **Protocolo de cooperação sobre a ação afirmativa no Instituto Rio Branco**. Brasília: IRBr/MRE; SEDH/MJ; FCP/MC; CNPq/MCT, 2002.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. **Anuário do Instituto Rio Branco 2019**. Brasília: IRBr, 2019.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. **Anuário do Instituto Rio Branco 2020**. Brasília: IRBr, 2020.

COTAS em ritmo lento. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 jan. 2005, p. 8. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/397463/complemento_2.htm?sequence=3&isAllowed=y>.

DIMENSTEIN, G. Negros contam com o apoio de intelectuais para ingressar no Itamaraty. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 fev. 2003. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/imprescindivel/dia/gd060203.htm>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Total de vínculos civis ativos no Executivo federal, por sexo e cor ou raça (1999-2020). *In*: _____. **Atlas do Estado brasileiro**. Brasília: Ipea: 2021. v. 2.6.4.

OLIVEIRA, A. P. C. **Diplomatas negros(as)**: ação afirmativa no Instituto Rio Branco e trajetórias de diplomatas (ex) bolsistas. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.