

AÇÕES AFIRMATIVAS NO SERVIÇO PÚBLICO: A RESERVA DE VAGAS PARA PESSOAS NEGRAS

Pontos-chave:

- » A adoção de políticas afirmativas raciais, entre as quais se encontram as regras de reservas de vagas para pessoas negras nos concursos públicos, é resultado de pressões e compromissos da sociedade brasileira com a redução das desigualdades dentro do Estado.
- » São vários os desafios envolvidos na implementação das ações afirmativas, desde o modo como as instituições reservam (ou não) as vagas para negros e negras em seus processos seletivos, a forma como os concursos selecionam (ou não) candidatos(as) negros(as) suficientes para preencher a cota racial, e até mesmo como os órgãos posicionam (ou não) os candidatos(as) aprovados(as) em condições de igualdade dentro da instituição.
- » Poucos governos oferecem dados sistematizados, de acesso público, sobre a condução de seus programas de ação afirmativa, ou mesmo sobre a composição e eventuais alterações no perfil étnico-racial de seus servidores e servidoras.



INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, o Brasil vivenciou uma importante difusão de ações afirmativas para população negra do país. Como resultado da pressão do movimento negro e de mobilização internacional, governos e instituições públicas passaram a adotar medidas para enfrentar as desigualdades raciais e as lacunas de representatividade desse segmento da população em áreas como a do ensino superior e a do serviço público.

Especialmente a partir da Lei 12.990/2014, que estabelece a reserva de 20% das vagas de todos os concursos públicos federais (com três ou mais vagas ofertadas) para pessoas negras, ampliaram-se as experiências no setor público brasileiro. No entanto, a construção de uma burocracia mais representativa ainda enfrenta desafios relativos à implementação da reserva de vagas, ao modelo excludente de concurso público e aos mecanismos institucionais que restringem a participação e a ascensão da população negra em cargos públicos.

Este documento traz alguns dos resultados expostos na obra “Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: Desafios e perspectivas”, lançada pelo Ipea, no fim de 2021. A coletânea de artigos, publicada na forma da edição nº 31 do Boletim de Análise Político Institucional – BAPI (acesso na última página), sistematiza achados e propõe análises acerca das ações afirmativas no serviço público, com vistas a oferecer a gestores(as) públicos(as), legisladores(as), movimentos sociais e sociedade em geral subsídios para a melhoria desse instrumento de política à luz de evidências reveladoras.

EVIDÊNCIAS

Dados coletados a partir de diferentes estudos publicados na edição nº 31 do BAPI.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indicam que, desde 2010, as mulheres são maioria no funcionalismo público em geral, com participação superior a 60%. Na combinação de dados de gênero e raça, as mulheres negras se tornaram o maior grupo, respondendo por cerca de 1/3 do total, em 2019. A composição racial e as tendências ao longo do tempo variam de acordo com o nível federativo. Enquanto os homens brancos predominam no nível federal, que responde por apenas 8,6% dos vínculos públicos do país, as mulheres negras são hoje a maioria no âmbito municipal, que concentra 59,7% de todos os vínculos públicos.



Percentual de funcionários público no Brasil: categoria raça e gênero (2012 a 2019)



HOMEM BRANCO

HOMEM NEGRO

MULHER BRANCA

MULHER NEGRA



Fonte: Desigualdades de Gênero e Raça no Funcionalismo Público Federal: uma análise exploratória dos efeitos da lei no 12.990/2014

Apesar do crescimento na participação feminina, e em especial das mulheres negras, o grupo dos homens brancos permanece recebendo salários médios maiores. Em 2019, uma mulher branca recebia, em média, o correspondente a 74,9% do que recebia um homem branco, enquanto esse valor era de 68,2% e 56,4% para homens e mulheres negras, respectivamente. Além de serem a maioria entre os ocupantes



de cargos federais, nos quais se encontram os melhores salários, os homens brancos são maioria entre dirigentes. Apesar de a proporção de mulheres e homens negros nessas posições ter aumentado em 7 pontos percentuais (p.p.) entre 2012 e 2019, o grupo negro ainda permanece sub-representado nesses espaços de mais alta remuneração, prestígio social e poder.

COMPOSIÇÃO

	Homens brancos		Homens negros		Mulheres brancas		Mulheres negras	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
2012	2.287	18,4	2.492	20,1	3.952	31,8	3.687	29,7
2019	1.817	16,1	2.269	20,1	3.429	30,4	3.760	33,3

SALÁRIOS MÉDIOS (EM R\$)

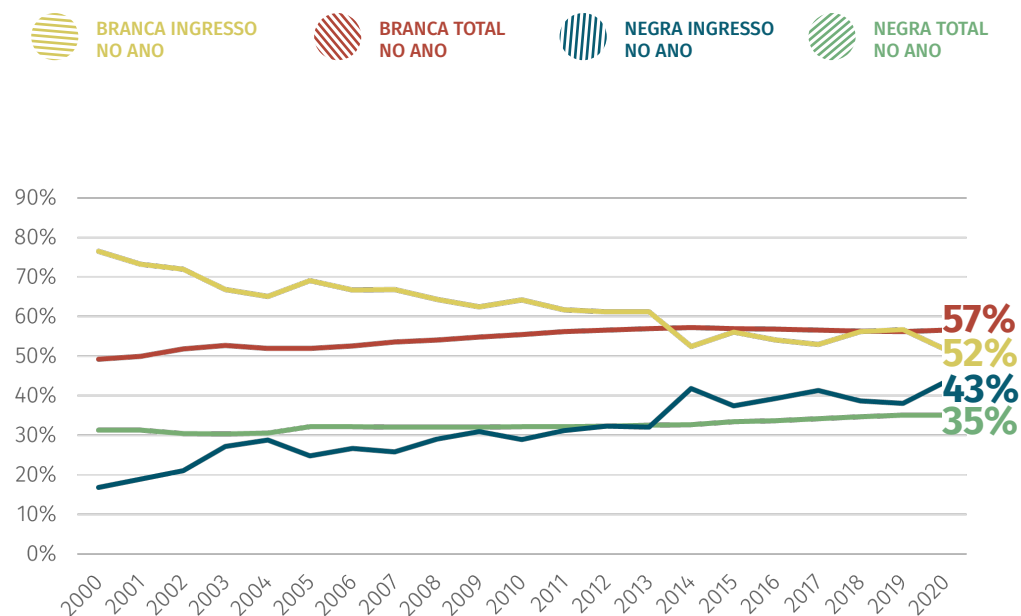
	Homens brancos		Homens negros		Mulheres brancas		Mulheres negras	
	Média	%	Média	%	Média	%	Média	%
2012	4.234,78	100	2.830,21	66,8	3.062,85	72,3	2.294,47	54,2
2019	6.565,65	100	4.480,09	68,2	4.919,42	74,9	3.700,90	56,4

Fonte: Segregação Ocupacional e Desigualdade Salarial por Raça e Gênero no Setor Público Brasileiro

Ao observarmos especificamente a evolução por cor ou raça dos vínculos civis no **Executivo federal**, verifica-se que houve um incremento significativo na quantidade de pessoas negras ingressantes a cada ano, passando de 29% em 2010 para 43% em 2020. Apesar de esse indicador de “fluxo” estar combinado com a diminuição na quantidade de pessoas brancas ingressantes, que caiu de 64% para 52%, o efeito foi pouco significativo no “estoque”, considerando-se a composição racial da força de trabalho já existente. Durante esse período, enquanto a participação de pessoas negras aumentou de 32% em 2010 para 35% em 2020, a de pessoas brancas também cresceu, ainda que em menor grau, passando de 55% para 57%.



Evolução dos vínculos civis ativos do poder Executivo federal, por cor ou raça, ano de ingresso no serviço público e total do ano, de 2000 a 2020 (em %)



Nesse cenário de grandes desigualdades, a Lei n. 12.990/2014 constitui um marco. Depois de sete anos de vigência, seus dispositivos já orientaram inúmeros processos seletivos na administração direta e indireta, em órgãos como:



POLÍCIA
FEDERAL



PROCURADORIA-
GERAL DA FAZENDA
NACIONAL (PGFN)



FIOCRUZ



MAGISTÉRIO
PÚBLICO FEDERAL

O detalhamento dessas e outras experiências estão na edição nº 31 do BAPI (acesso na última página).

DISSEMINAÇÃO DE AÇÕES

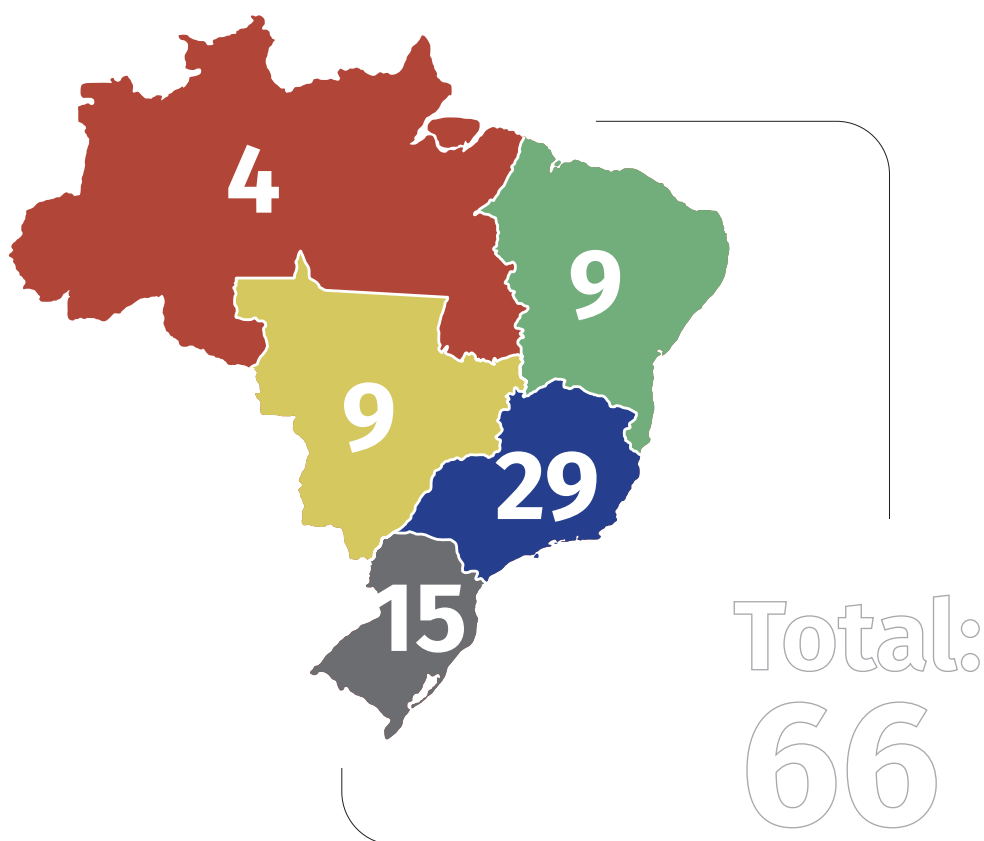
A iniciativa do governo federal encontrou eco em outras esferas do Estado, em especial o Judiciário e o Ministério Público (MP), que, por meio de normativos próprios, também passaram a adotar medidas afirmativas em seus processos seletivos, ampliando assim a chance



de acesso de pessoas negras a alguns dos cargos mais prestigiados e bem remunerados do Estado brasileiro. Destaca-se a Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) nº 170/2017, que, ao inserir a reserva de vagas para cargos efetivos e vitalícios nos órgãos do MP brasileiro, estabeleceu o patamar de 20% como mínimo, já havendo registro de experiências em que a cota para pessoas negras foi fixada em 30% das vagas.

A lei federal repercutiu ainda nas esferas subnacionais. Após 2014, houve aumento significativo de normas correlatas de âmbito estadual e local, inclusive com homogeneização da cota racial no patamar de 20%, configurando-se o que analistas têm identificado como uma nova onda de políticas afirmativas. Atualmente, 14 Unidades Federativas (UFs) contam com ações para favorecer o ingresso de pessoas negras no serviço público, apesar de haver concentração de iniciativas nos estados da região Sudeste.

Distribuição Regional de Normas (2002 - 2020)*



Fonte: Legislações Brasileiras sobre Cotas Raciais no Serviço Público: uma análise da categorização racial e da distribuição temporal e espacial

* Não inclui normas federais e nacionais.



Mesmo com a ampliação progressiva da reserva de vagas para pessoas negras em diferentes âmbitos do setor público brasileiro, a implementação das normas legais e a condução de programas de ação afirmativa envolvem um processo que vai muito além da fixação da cota racial nos editais. Assim, ainda que a medida seja formalmente adotada, como prevê a lei, inúmeros fatores condicionam sua efetividade.

EXEMPLO DE AÇÃO ESPECÍFICA

A experiência das instituições federais de ensino superior é ilustrativa. O fracionamento de editais e/ou de vagas em concursos com perfil mais especializado, como de docentes, com a realização de processos seletivos para duas ou menos vagas, tem acarretado baixos índices de reserva para cotistas negros(as). Como a lei trata da reserva a partir de 3 vagas, interpretações restritivas não têm considerado a totalidade das posições ofertadas, a despeito de orientações do STF e de outras instâncias.

Levantamento para o período entre 2014 e 2018 aponta que apenas 5,3% das vagas ofertadas em concursos públicos para docentes em universidades federais foram reservadas em cumprimento à cota racial. Estima-se um déficit em torno de 2,7 mil vagas que deixaram de ser reservadas para candidatas(os) negras(os).

Oferta de vagas em concursos públicos para a carreira de magistério superior, das 63 universidades federais, por região (jul./2014 – dez./2018)

Região geográfica	Total de vagas	Ampla concorrência	Para negras(os)	Para pessoas com deficiência
Norte	2.687	2.572 (95,7%)	85 (3,2%)	30 (1,1%)
Nordeste	5.581	5.357 (96,0%)	145 (2,6%)	79 (1,4%)
Centro-Oeste	1.926	1.569 (81,5%)	208 (10,8%)	149 (7,7%)
Sudeste	4.925	4.700 (95,4%)	184 (3,7%)	41 (0,8%)
Sul	3.013	2.468 (82%)	342 (11,3%)	203 (6,7%)
Brasil	18.132	16.666 (91,9%)	964 (5,3%)	502 (2,8%)

Fonte: [Novos Horizontes Interpretativos da Lei nº 12.990/2014 e Políticas de Reparação: ações afirmativas para negras\(os\) e carreira docente em universidades federais](#)



O percentual de negras e negros no setor público tem crescido gradualmente, mas os níveis de segregação e diferencial salarial tiveram apenas pequenas melhoras entre 2012 e 2019. Ao analisar a segregação entre ocupações, a raça se mostra determinante, respondendo pela presença de mulheres e homens brancos em ocupações com maior remuneração. Apesar de ser perceptível a ampliação da participação de mulheres na burocracia municipal, no nível federal observa-se maior presença de homens brancos.

As ações afirmativas para pessoas negras no setor público vêm se ampliando e as medidas que estabelecem a reserva de vagas ofertadas em concursos públicos para candidatas(as) negras(as) buscam incidir de modo mais contundente sobre as discriminações que ocorrem mesmo sob regras universais e impessoais de acesso aos cargos públicos. Porém, enfrentam-se desafios para garantir efetividade à política e o resultado final dos processos seletivos raramente reflete o percentual mínimo estipulado, especialmente nos concursos mais disputados.

Cláusulas de barreira (limitação do número candidaturas nas diferentes etapas) e as notas mínimas sobrepostas, mecanismos que visam tornar concursos muito concorridos mais manejáveis pelas organizações, por vezes submetem candidatas(as) cotistas a uma lógica de superseleção. Isso inviabiliza o cumprimento da cota ao longo de todo o processo seletivo, obstaculizando o sistema de reserva de vagas.

As disposições dos editais representam um aspecto fundamental para a implementação efetiva das cotas raciais. Contudo, a operacionalização da reserva e os critérios de seleção nem sempre são transparentes e acessíveis aos(as) candidatas(as). Além disso, a simples previsão de um percentual de vagas para candidatas(as) negras(as), sem aferir seu gradativo avanço nas etapas do certame, tem prejudicado a avaliação da eficácia da política afirmativa e pode acarretar agravamento de desigualdades raciais, reprodução de estereótipos e acesso desigual e insuficiente às ofertas públicas.

Constata-se o fracionamento de editais e/ou de vagas em concursos com perfil mais especializado ou por área/local de atuação, resultando em processos seletivos para duas ou menos vagas, mesmo quando a função a ser exercida em diferentes áreas é a mesma. Essa prática vem inviabilizando a reserva de 20% para cotistas, a despeito de orientações que condenam esse tipo de interpretação restritiva.

A combinação de critérios de autodeclaração e heteroidentificação racial para identificação dos beneficiários da medida afirmativa inibe as tentativas de burla, garantindo que as pessoas negras sejam aquelas aprovadas como cotistas. Porém, a verificação da autodeclaração racial em fase avançada dos concursos tem implicado a impossibilidade de preencher parte das vagas reservadas, uma vez que não é mais possível substituir eventuais candidaturas eliminadas nessa fase.

A inobservância aos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação de candidatas(as), com o posicionamento dos(as) aprovados(as) por meio das cotas raciais indistintamente na lista geral de aprovações ou como um grupo apartado, ao final da lista, compromete a inserção dessas pessoas nas carreiras e afetam o desenrolar de sua vida funcional.

Os dados de concursos, ainda que amplamente divulgados, não seguem modelos que permitam análises integradas e comparadas, o que compromete a transparência dos processos, o seu aprimoramento e as possibilidades de controle social.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações baseadas
no diagnóstico realizado.

Considerando os séculos de discriminação generalizada e o fato de que a sociedade brasileira ainda é fortemente marcada pela desigualdade de acesso às oportunidades não é suficiente que o Estado se abstenha de praticar a discriminação em suas leis. Pelo contrário, cabe ao Estado esforçar-se para favorecer a criação de condições que permitam a todos beneficiar-se da igualdade de oportunidades.

No caso das políticas afirmativas que estabelecem a reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos, sua implementação envolve um processo que vai além da fixação do número de vagas em editais, revelando que os modos como as medidas são executadas e a disponibilidade de estruturas e instrumentos orientados por princípios e práticas incluídas são fundamentais para sua real efetividade.

Em geral, o baixo preenchimento das vagas, especialmente nos concursos mais procurados, está mais relacionado à organização do processo seletivo e da aplicação da ação afirmativa do que à baixa procura por parte de candidatos(as) negros(as). É fundamental investir no aperfeiçoamento contínuo dos editais, com dispositivos claros e transparentes.

No mesmo sentido, recomenda-se adotar, incentivar e difundir medidas que assegurem o respeito, em todas as etapas dos processos seletivos, do percentual mínimo estabelecido em lei, fazendo com que a reserva das vagas incida com efetividade sobre a quantidade total ofertada. Vale lembrar que a cifra de 20% não deve ser necessariamente tomada como piso mínimo da ação afirmativa, podendo a reserva ser maior. Igualmente importante é garantir que a formação de cadastros de reserva nos diferentes certames seja acompanhada da definição dos critérios e da ordem de convocação dos(as) aprovados(as) nas listas de ampla concorrência e das vagas reservadas.

Além disso, faz-se necessário assegurar que a composição étnico-racial e de gênero dos membros das comissões envolvidas nas etapas de concepção, execução e fiscalização dos concursos, assim como nas bancas de heteroidentificação, também reflitam o princípio de pluralidade. Na mesma linha, a formação continuada dos quadros públicos nos temas das relações raciais e de gênero se apresenta como importante medida.



O estado da arte dos programas de ação afirmativa precisa ser mais bem documentado. Também o acesso à informação sobre as mudanças no perfil social e racial do quadro funcional do serviço público deve ser considerado no compartilhamento dos desafios enfrentados e na divulgação de balanços e propostas de aprimoramentos.

Por fim, é inevitável discutir o concurso público como potencial reprodutor de desigualdades, buscando atuar tanto sobre as possibilidades de ingresso quanto de desenvolvimento, progressão e ascensão de sua burocracia. Programas de suporte à entrada e ações de incentivo à permanência de pessoas negras no funcionalismo público complementam a política de cotas e incidem sobre como a própria oferta de políticas públicas, serviços e bens à população absorve uma perspectiva de igualdade racial.

EXPEDIENTE

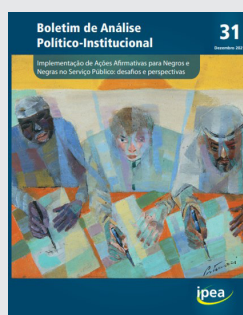
Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI): Nº 31

Implementação de Ações Afirmativas para Negros e Negras no Serviço Público: Desafios e perspectivas

Equipe:

Organizadoras:

Tatiana Dias Silva
Luseni Aquino
Adriana Avelar



EM QUESTÃO – Evidências para políticas públicas

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest

Diretora

Flávia Schmidt

Diretor adjunto

Alexandre Cunha

Núcleo de Disseminação de Pesquisa

Camila Escudero | edição e conteúdo

Relison Galvão | design e diagramação

Victor Gomes | design e diagramação