

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 18 <b>AÇÕES AFIRMATIVAS NOS ESTADOS BRASILEIROS: O CASO DA RESERVA DE VAGAS PARA POPULAÇÃO NEGRA EM CONCURSOS PÚBLICOS</b>
<b>Autor(es)</b>	Tatiana Dias Silva
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap18">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap18</a>

<b>Título do livro</b>	<b>E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350509
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **AÇÕES AFIRMATIVAS NOS ESTADOS BRASILEIROS: O CASO DA RESERVA DE VAGAS PARA POPULAÇÃO NEGRA EM CONCURSOS PÚBLICOS<sup>1</sup>**

Tatiana Dias Silva<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Catorze estados brasileiros e o Distrito Federal dispunham de legislação sobre reserva de vagas para negros em concursos públicos no período de conclusão deste artigo (fevereiro de 2022). 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 a 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 capítulo 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 sua 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 a dinâmica nacional de enfrentamento às desigualdades raciais.

### **2 AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS NO BRASIL**

A adoção de medidas afirmativas para a 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 Organização das Nações Unidas (ONU) em Durban, na África do Sul, em 2001, o marco histórico para difusão desse tipo de iniciativa no país.

---

1. Uma versão preliminar deste texto foi publicada como *Nota Técnica* pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2022. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11581/1/NT\\_Acoes\\_Afirmativas\\_Publicacao\\_Preliminar.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11581/1/NT_Acoes_Afirmativas_Publicacao_Preliminar.pdf)>.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

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 eventos nacionais e regionais, repercussão na mídia nacional e elevada participação de representantes brasileiros no evento (Rosa, 2008; FCP, 2001; 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, na Marcha Zumbi dos Palmares em 1995, os representantes do movimento negro já anunciavam que “o mito da democracia racial [estava] reduzido a cinzas” (Marcha..., 1995). Se ainda hoje é possível identificar formas de sobrevivência desta fábula sobre a formação nacional, é inconteste como o questionamento sobre as desigualdades e a naturalização dos papéis sociais têm 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 à 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, estas ainda implementadas de modo insuficiente ao longo do tempo (Jaccoud e Beghin, 2002).

Diante desse momento histórico, ainda que estimulado, de 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 do 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 nº 4.228/2002). 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.<sup>3</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 no Plano Plurianual (PPA) (Ribeiro, 2014; Silva, Cardoso e Silva, 2014). Esses avanços, por sua vez, não se deram sem conflitos. A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) apenas ocorreu após cerca de três 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 e 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 e Ferreira (2012), a proposta que instituiu um sistema especial de reserva de vagas para egressos de escola pública, negros e indígenas – Projeto de Lei (PL) nº 3.627/2014 –, de iniciativa do Executivo, não obteve apoio nem na base do governo.

Ainda assim, a despeito de restrito estímulo e ausência de coordenação federativa para adoção de ações afirmativas, estados, municípios e instituições de ensino superior (IES), 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 a 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 IES 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>4</sup> Deste modo, mediante iniciativa subnacional, o sistema de ação afirmativa para ingresso no ensino superior foi se delineando, por iniciativa das próprias IES e, em menor monta, de governos estaduais ou municipais (Incti, 2012; Feres Júnior, Daflon e Campos, 2011).<sup>5</sup>

3. Para mais informações, conferir o anexo A em Silva e Goes (2013).

4. Algumas IES também passaram a adotar ações afirmativas para ingresso de estudantes nos cursos de pós-graduação. Disponível em: <<https://bit.ly/3k3BsJi>>.

5. A despeito do início desse 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 Júnior 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.

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>6</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 Superior Tribunal Federal (STF) sobre o tema, o que desencadeou aprovação da legislação federal (Lei nº 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 PL de autoria de Abdias do Nascimento, importante intelectual e ativista do movimento negro, durante sua atuação parlamentar. Por meio do PL nº 1.332/1983, propunha participação mínima de 20% de homens e 20% de 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 (Projeto de Lei do Senado nº 75/1977), também não logrou êxito (Ferreira, 2017).

Efetivamente, foram municípios do Sul e Sudeste os primeiros a implementar cotas para negros em seus concursos. Em 2002, foram aprovadas legislações em Cubatão, Jundiaí e Piracicaba (São Paulo), Ibiá e Juiz de Fora (Minas Gerais) e Bagé (Rio Grande do Sul). 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 4 estados e 46 municípios que já haviam estabelecido ações afirmativas dessa natureza (Volpe e Silva, 2016).

---

6. Respectivamente com base em Kingdon (2011) e Jones e Baumgartner (2012).

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>7</sup> ou mesmo a elaboração de PL<sup>8</sup> sobre sistema de cotas podem ser consideradas ações de incentivo à política. A criação da Seppir, em 2003, e a constituição de políticas para articulação e formação de um sistema nacional (Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – 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 semelhantes especialmente em municípios – em alguns casos, com textos muito similares ao decreto federal (Volpe e 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 STF, na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41 (Ferreira e Igreja, 2021). 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.

#### 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 as principais delimitações de cada uma das políticas afirmativas,

7. O Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Reuni, estabelece como diretriz “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil” (Brasil, 2007, art. 2º, inciso V).

8. O PL nº 3.627/2004 “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”. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ref\\_projlei3627.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ref_projlei3627.pdf)>.

9. Foram consideradas as legislações estaduais e do Distrito Federal 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 *et al.* (2021).

buscando considerar similitudes, diferenças e especialmente trajetórias de aprendizado entre elas e 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 PLs 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. Quinze Unidades da Federação (UFs) contavam 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 e Silva, 2014). Após 2014, ainda mais iniciativas foram aprovadas, o que parece estar vinculado ao potencial de difusão promovido tanto pela norma federal (Lei nº 12.999/2014) quanto por decisão do STF que visou reduzir os conflitos jurídicos acerca do tema.<sup>11</sup> A análise a seguir será baseada nas normas originárias das políticas. Não foram consideradas as normas regulamentadoras, apenas quando acidentalmente acessadas.

Todas as iniciativas são baseadas em lei. No caso do Rio Grande do Sul e da Bahia, havia lei estadual anterior, nos moldes do Estatuto da Igualdade Racial,<sup>12</sup> que referendava a adoção dessa medida no estado, sendo posteriormente regulamentada 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>

10. Em diversas outras UFs, existem PLs ou iniciativas em curso para aprovação da medida afirmativa, a exemplo de Alagoas (PLs nºs 613/2021 e 760/2021), Paraíba (PL nº 3.329/2021), Amazonas (PL nº 251/2021), Santa Catarina (PL nº 0434.1/2021) e Pará (PL nº 184/2020).

11. A ADC nº 41 foi proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (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. Disponível em: <<https://bit.ly/3RkhnJy>>.

12. Em 2010, após dez anos de tramitação, foi aprovada a Lei nº 12.288, que instituiu, em nível federal, o Estatuto da Igualdade Racial.

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

14. 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.

**QUADRO 1**  
**Normas estaduais para reserva de vagas para negros no setor público**

UF	Ano de publicação	Norma inaugural	Beneficiários (conforme ementa da lei)
Paraná	2003	Lei nº 14.274/2003	Afrodscendentes
Mato Grosso do Sul	2008	Lei nº 3.594/2008	Negros e índios
Rio de Janeiro	2011	Lei nº 6.067/2011	Negros e índios
Rio Grande do Sul	2011	Decreto nº 48.724/2011	Negros
Bahia	2014	Decreto nº 5.353/2014	Pretos e pardos
São Paulo	2015	Lei Complementar nº 1.259/2015	Pretos, pardos e indígenas
Amapá	2015	Lei nº 1.959/2015	Negros ou pardos
Maranhão	2015	Lei nº 10.404/2015	Pretos e pardos
Sergipe	2017	Lei nº 8.331/2017	Afrodscendentes
Distrito Federal	2019	Lei nº 6.321/2019	Negros e negras
Mato Grosso	2019	Lei nº 10.816/2019	Negros
Espírito Santo	2020	Lei nº 11.094/2020	Negros e indígenas
Ceará	2021	Lei nº 17.432/2021	Negros
Piauí	2021	Lei nº 7.626/2021	Negros e/ou pardos
Rio Grande do Norte	2021	Lei nº 11.015/2021	Negros e negras (pretos e pardos)

Elaboração da autora.

O percentual de 20% de reserva de vagas, tal como na lei federal, é preponderante. As exceções são 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 e Rio Grande do Norte), ao Poder Legislativo (Distrito Federal) e a 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 (MP) e Tribunal de Contas do Estado no sistema de reserva de vagas (Lei nº 6.740/2014). Sete normas não previam prazo de vigência, outras seis apresentavam o mesmo prazo da lei federal (dez anos) e duas estabelecem quinze anos de vigência (Mato Grosso e Piauí). Seis iniciativas partiram do Poder Executivo, oito foram iniciativas parlamentares e, para uma delas, não foi possível identificar a origem.

A temporalidade e o 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 aprendizado da experiência estadual, inclusive aprimorando critérios da lei federal e de sua norma orientadora da implementação (Portaria nº 4/2018 do 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, bem como outros trâmites (Bulhões e Arruda, 2020; Mello e Resende, 2019; Volpe e 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, 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, redundaria na ausência de reserva de vagas em inúmeras situações (Bulhões e Arruda, 2020; Mello e Resende, 2019).

Como forma de evitar esse 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. 1º, § 4º).<sup>17</sup>

A mesma redação está presente na lei sergipana, de 2017, e na piauiense, de 2021. Por seu turno, 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.

Já 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” (Decreto nº 15.353/2014, art. 8º, § 1º).<sup>18</sup> Ainda no decreto, estabelece-se que o candidato negro se inscreva

15. 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.

16. Essa portaria, que veio ampliar o escopo da Orientação Normativa nº 6, trata da obrigatoriedade das comissões de heteroidentificação, responsáveis pela validação da autodeclaração racial dos candidatos. Para mais informações sobre o processo de desenvolvimento dessa portaria, recomenda-se consultar Lima Junior (2019).

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3y5fABd>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3IAkr3I>>.

nessa condição mesmo na inexistência de vaga reservada, a fim de garantir possibilidade de sua convocação na iminência de novas vagas pós-edital de abertura. Esta iniciativa oferece solução para o problema relacionado ao fracionamento das vagas anunciado em análise empreendida por Bulhões e 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 Distrito Federal e no Rio Grande do Sul,<sup>19</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 Racial, define os elementos a constar em cada uma das três listas em que devem estar dispostos os candidatos. Por sua vez, algumas legislações (Rio de Janeiro, Maranhão, São Paulo, Mato Grosso e Piauí) definem os processos de acompanhamento e avaliação com prazos, executores e/ou procedimentos preestabelecidos.

Algumas normas trazem determinações inusitadas. No caso do Mato Grosso, 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 paraense, persiste o entendimento de reservar vagas apenas no edital de abertura, em desacordo com o posicionamento do STF na ADC nº 41. A norma do Rio Grande do Norte ressalta que os critérios complementares devem considerar as características que manifestem o “genótipo racial” dos candidatos.

Excetuando-se Sergipe e Piauí, todas as UFs que adotaram programas de reserva de vagas para negros estão vinculadas ao Sinapir, instrumento de coordenação federativa estabelecido no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).<sup>20</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 (Brasil, 2021), 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 UFs já tinham sistema de cotas para ingresso no serviço público instalado antes da adesão ao Sinapir, e três aderiram a ambas as iniciativas no mesmo ano.

19. No Distrito Federal, estabelece-se verificação presencial do fenótipo, com comissões compostas com critérios de gênero, cor e preferencialmente naturalidade.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3S0Jjxp>>.

Também, nove outras UFs integrantes do Sinapir não apresentaram, até o momento de escrita deste trabalho, sistema de cotas em concurso público. Assim, este vínculo mostra-se insuficiente para análise e 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 nº 12.288/2010) (cinco citações)<sup>22</sup> e a Lei nº 12.990/2014 (quatro citações).<sup>23</sup>

Cumprir destacar que no governo federal a Lei nº 12.990/2014 também trata deste assunto, mas na 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 do PL nº 148/2019 – deputado Marcelo Santos, Espírito Santo).<sup>24</sup>

Embora o Estatuto da Igualdade Racial tenha sido mencionado na maioria das justificativas identificadas, não há novas leis aprovadas imediatamente após sua aprovação em 2010. Com efeito, é a Lei nº 12.990/2014 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 (três), além de convenções internacionais e normativas em outros entes subnacionais e no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (uma citação cada).

Os principais problemas evocados como justificativa para adoção da medida afirmativa são a discriminação racial (duas citações), a falta de representatividade (duas citações), a exclusão do mercado de trabalho (uma citação) e as desigualdades raciais (uma citação):

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 brasileira, contexto que acabou privando esse segmento de inúmeras oportunidades, 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 nº 8.614, de 24 de fevereiro de 2021, justificativa do PL nº 23/2021 – governador Camilo Sobreira de Santana, Ceará).<sup>25</sup>

Diante desse cenário, os propositores advogam que as medidas teriam como objetivo garantir representatividade e diversidade (duas citações), reduzir desigualdades (quatro), especialmente no setor público, promover reparação (uma citação), cumprir

21. Não foi possível encontrar as justificativas que acompanharam os PLs 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 foi possível identificar um documento específico que justificasse a adoção da medida afirmativa.

22. Amapá, Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará e Rio Grande do Sul (este último fazendo menção ao PL do estatuto).

23. Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Piauí.

24. Disponível em: <<https://bit.ly/3rhj3Jl>>.

25. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2021/8614.htm>>.

dispositivo constitucional de igualdade material (uma citação) e aumentar a possibilidade de ter servidores negros em cargos de primeiro escalão (uma citação), 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 refletir a diversidade existente na população do estado do Amapá (justificativa do PL nº 67/2014 – deputada Cristina Almeida, Amapá).<sup>26</sup>

Uma questão importante para o debate sobre ações afirmativas é enunciada em duas justificativas. Na exposição de motivos dos governadores de Rio de Janeiro e São Paulo, 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 A nº 218, de 6 de dezembro de 2013, justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 58/2013 – governador Geraldo Alckmin, São Paulo).<sup>27</sup>

O presente projeto de lei 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 nº 46, de 27 de setembro de 2011, justificativa do PL nº 888/2011 – governador Sérgio Cabral, Rio de Janeiro).<sup>28</sup>

Peculiar notar 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 afirmativo”, não há menção a critérios sociais em adição ou substituição ao critério racial.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo oferecer um panorama das ações afirmativas para negros nos governos estaduais, focalizando medidas voltadas para a reserva de vagas em concursos públicos. Para tanto, procurou-se analisar como se desenvolveram os processos de adoção dessas iniciativas, por meio da análise das normativas aprovadas e de elementos contextuais de cada UF.

26. Disponível em: <<http://silegis.al.ap.gov.br/proposicao/pdf/51541inteiroPL0006714AL.pdf>>.

27. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/12/Propositura/1185303\\_50113153\\_Propositura.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/12/Propositura/1185303_50113153_Propositura.doc)>.

28. Disponível em: <<https://bit.ly/3QpHU9k>>.

Para essa investigação, foram analisadas legislações inaugurais sobre o tema nas quinze UFs que contavam 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, neste 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 a 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 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, antecedendo 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 (em 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 e suas lacunas de acompanhamento, avaliação e coordenação intragovernamental possivelmente 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 a efetividade da medida afirmativa e para apontar novas estratégias a guiar os esforços para o alcance de burocracias mais representativas em todos os níveis federativos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). **Diário Oficial da União**, 25 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Guia de orientação para a criação e implementação de órgãos, conselhos e planos de promoção da igualdade racial**. 2. ed. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3dYgwRd>>.

BULHÕES, L. M. G.; ARRUDA, D. D. O. Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. **NAU Social**, v. 11, n. 20, p. 5, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/ns.v11i20.35672>>.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Declaração e plano de ação. *In*: CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, 3., 2001, Durban, África do Sul. **Anais...** Brasília: FCP, 2001.

FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. **A ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. [s.l.]: Gemaa; Iesp/Uerj, 2011. (Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa). Disponível em: <[https://gemaa.bemvindo.co/wp-content/uploads/2013/11/files\\_Levantamento\\_2011C.pdf](https://gemaa.bemvindo.co/wp-content/uploads/2013/11/files_Levantamento_2011C.pdf)>.

FERREIRA, G. L. **A lei de cotas no serviço público federal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FERREIRA, G. L.; IGREJA, R. L. Legislações brasileiras sobre cotas raciais no serviço público: uma análise da categorização racial e da distribuição temporal e espacial. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 147-157, dez. 2021. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=f85b1380-c07a-4cb7-ba8f-91ab2dc9fa96>>.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 3, p. 388-406, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612154913>>.

HERINGER, R.; FERREIRA, R. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, ano 5, p. 137-194, 2012.

IGREJA, R. *et al.* **Ações afirmativas e burocracia pública**: vinte anos de legislação. Brasília: Flacso, 2021. (Caderno de Pesquisa, n. 1). Disponível em: <<http://flacso.org.br/files/2021/11/Caderno-de-Pesquisa-Ações-Afirmativas-e-Burocracia-Pública.pdf>>.

INCTI – INSTITUTO DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR E NA PESQUISA. **Mapa das ações afirmativas no Brasil**: instituições públicas de ensino superior – ano-base 2011. Brasília: Incti, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3vP2wi0>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: desafios e perspectivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 31, 2021.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706\\_desigualdades\\_raciais\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706_desigualdades_raciais_brasil.pdf)>.

JACCOUD, L. *et al.* Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, v. 3, n. 17, 2009.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. **The Policy Studies Journal**, p. 1-19, 2012.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd ed. Boston: Longman, 2011.

LIMA JUNIOR, A. T. Igualdade racial. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 26, p. 283-315, 2019.

MARCHA contra o racismo: pela igualdade e a vida. **Jornal da Marcha**, São Paulo, 5 out. 1995. Disponível em: <<http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PJOMASP10199500X.pdf>>.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. 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**, v. 34, n. 1, p. 161-184, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-6992-201934010007>>.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, 2006.

RIBEIRO, M. **Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIOS, F. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). **Lua Nova**, n. 85, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452012000100003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000100003&lng=pt&tlng=pt)>.

ROSA, I. C. C. da. A dinâmica das notícias sobre a temática racial negra no jornal Folha de S.Paulo. **Revista de Comunicação e Epistemologia da Universidade Católica de Brasília**, p. 91-112, 2008.

SILVA, J. M. da; CARDOSO, M. do R. de H. C.; SILVA, T. D. **Planejamento, orçamento e a promoção da igualdade racial: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. Brasília: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901\\_relatorio\\_igualdade\\_racial.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901_relatorio_igualdade_racial.pdf)>.

SILVA, T. D. **O Estatuto da Igualdade Social**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1712).

\_\_\_\_\_. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: a formação da agenda governamental segundo atores-chave. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 7-34, 2018.

\_\_\_\_\_. **Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014**. Brasília: UnB, 2019.

SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. 186 p. Disponível em: <[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)>.

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).

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP\\_Reserva\\_2016.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf)>.



