

Boletim de Análise Político-Institucional

31

Dezembro 2021

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



IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS E NEGRAS NO SERVIÇO PÚBLICO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadoras

Tatiana Dias Silva

Luseni Aquino

Adriana Avelar

Comitê Editorial

Daniel Pitangueira de Avelino (editor-chefe)

Natalia Massaco Koga

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Roberto Pires Messemberg

Joana Luiza Oliveira Alencar

Felix Garcia Lopez

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea,
2011-

Semestral.

ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <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 da Economia.

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

A obra retratada na capa deste trigésimo primeiro Boletim de Análise Político-Institucional é a tela *As Raças*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1960. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

APRESENTAÇÃO	5
DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO SERVIÇO PÚBLICO	
SEGREGAÇÃO OCUPACIONAL E DESIGUALDADE SALARIAL POR RAÇA E GÊNERO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	13
Leonardo Souza Silveira Luciana Alves Drumond Almeida	
DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS EFEITOS DA LEI Nº 12.990/2014	21
Pedro Henrique Elgaly da Penha Felícia Silva Picanço	
CONCURSOS PÚBLICOS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS: EXECUTIVO FEDERAL	
POLÍTICAS AFIRMATIVAS E SEUS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)	37
Omar Inês Sobrinho Yuna Souza dos Reis da Fontoura Morgana G. Martins Krieger	
A EXPERIÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATOS NEGROS NOS SEUS CONCURSOS PÚBLICOS	45
Andersson Pereira dos Santos	
A IMPLANTAÇÃO DA COTA PARA NEGROS EM CONCURSO PÚBLICO NA FIOCRUZ: AVANÇOS E DESAFIOS NO ENFRENTAMENTO DO RACISMO INSTITUCIONAL	55
Valéria Cristina Cardoso Adriano Nelson Passagem Vieira Andréa da Luz Carvalho	
AS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS	63
Emiko Aparecida de Castro Matsuoka Leonardo Passinato e Silva	
CONCURSOS PÚBLICOS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS: SISTEMA DE JUSTIÇA	
PARA ALÉM DOS EDITAIS: COTAS RACIAIS NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	73
Amanda Ribeiro dos Santos Cecília Amália Cunha Santos Irene Cardoso Sousa Karla Cristina da Silva Sousa Lívia Sant'Anna Vaz Renata Aline de Oliveira Samira Mercês dos Santos Tanany Frederico dos Reis Vanessa Machado	

TECENDO A DIVERSIDADE DE RAÇA E GÊNERO: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS E NEGRAS VOLTADAS PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO MAIS COLORIDO E PLURAL.....	81
Cecília Amália Cunha Santos Luísa Nunes de Castro Anabuki	
O SISTEMA DE COTAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS À MAGISTRATURA: OS RESULTADOS NA JUSTIÇA FEDERAL ENTRE 2016 E 2019.....	87
Magali Zilca de Oliveira Dantas	
CUSTOS DE UM CONCURSO PARA A MAGISTRATURA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DE INCLUSÃO RACIAL	95
Tatiana Dias Silva André Gambier Campos Adriana Avelar Carla Araújo	
CARREIRAS DOCENTES E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	
FATORES LIMITADORES DA EFETIVIDADE DA LEI DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA O MAGISTÉRIO SUPERIOR FEDERAL	107
Vanessa Palma	
NOVOS HORIZONTES INTERPRETATIVOS DA LEI Nº 12.990/2014 E POLÍTICAS DE REPARAÇÃO: AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS(AS) E CARREIRA DOCENTE EM UNIVERSIDADES FEDERAIS	115
Luiz Mello	
TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990/2014 EM CONCURSO PARA DOCENTES: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFSB).....	123
Maria do Carmo Rebouças dos Santos Lidyane Maria Ferreira de Souza	
AÇÕES AFIRMATIVAS EM CONCURSOS PARA DOCENTES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS E A ADOÇÃO DE COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO.....	129
Anna Carolina Venturini	
DESAFIOS E PROPOSTAS	
AS POSSIBILIDADES DE APRIMORAMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS: REFLEXÕES A PARTIR DO CONTEXTO DA UFRJ	139
Lucas Mateus Gonçalves Bulhões Dyego de Oliveira Arruda	
LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS SOBRE COTAS RACIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA CATEGORIZAÇÃO RACIAL E DA DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL E ESPACIAL	147
Gianmarco Loures Ferreira Rebecca Lemos Igreja	
LEI Nº 12.990/2014 E OS DESCOMPASSOS ENTRE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA AFIRMATIVA RACIAL.....	159
Eduardo Gomor dos Santos Roseli Faria	
NOTA FINAL DAS ORGANIZADORAS	167
NOTAS BIOGRÁFICAS	177

Esta edição do *Boletim de Análise Político-Institucional* tem como objeto a implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público, buscando realçar desafios e perspectivas para essas ações no contexto em que se aproxima o fim da vigência inicial da Lei nº 12.990/2014, que estabeleceu a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos federais. Dada a importância do tema da inclusão racial em uma sociedade como a brasileira, desfigurada por séculos de discriminação generalizada e ainda fortemente marcada pela desigualdade de acesso às oportunidades de educação, trabalho e outros direitos sociais, é precisa a lição de que não é suficiente que o Estado se abstenha de praticar a discriminação em suas leis. Na verdade, incumbe ao Estado esforçar-se para favorecer a criação de condições que permitam a todos beneficiar-se da igualdade de oportunidades e eliminar qualquer fonte de discriminação direta ou indireta.⁵

Com mais de duas décadas de implementação de ações afirmativas para pessoas negras no país, e sete anos desde a sanção da legislação federal acerca dessa política em concursos públicos, há ainda lacunas de informação sobre seus efeitos e os desafios que perduram para garantir sua aplicação integral. 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 do conjunto de seus servidores e servidoras.⁶ Nesse sentido, esta edição especial do boletim reúne reflexões de pesquisadores e pesquisadoras que têm analisado essas experiências, bem como relatos de servidores e servidoras acerca da implementação da ação afirmativa em seus próprios órgãos de atuação, tendo alguns deles participado efetivamente da execução da política ou sido selecionado por meio dessas ações.⁷ Assim, os dezessete artigos aqui compilados oferecem um amplo panorama sobre a implementação das ações afirmativas no país, privilegiando a análise no âmbito federal e abarcando diferentes órgãos da administração, do sistema de justiça e das instituições de ensino.

O conjunto de desafios para implementação e, acima de tudo, efetividade da reserva de vagas para negros e negras no serviço público é abordado, em diferentes medidas, em todos os textos, sistematizando achados, análises e, sobretudo, alternativas de ação, com vistas a oferecer a gestores(as)

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31apresenta>

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

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.

5. Silva, H. Conceitos e demarcações históricas. In: Silva, H.; Bento, M. P.; Silva, M. R. *Políticas públicas de promoção de igualdade racial*. São Paulo: CEERT, 2010.

6. Como destaca a publicação *Onde Estão os Negros no Serviço Público?*. Disponível em: <<https://www.negrosnoservicopublico.com/formul%C3%A1rio>>.

7. Com o objetivo de agregar o conjunto mais amplo possível de análises sobre a implementação das medidas afirmativas para ingresso de negros(as) no setor público, realizou-se uma chamada pública para submissão de propostas de artigos, na forma de resumos. Após um processo que contou com seleção inicial das organizadoras, realização de oficinas e debates e submissão dos artigos a pareceres, foram selecionadas as dezessete propostas que compõem esta edição do boletim.

públicos(as), legisladores(as) e sociedade em geral subsídios para a melhoria desse instrumento de política à luz de evidências reveladoras. Com efeito, a reflexão a respeito das experiências em instituições de ensino superior, muitas das quais vivenciaram intensamente, em momento anterior à sanção da Lei nº 12.990/2014, processo decisório e implementação de cotas para ingresso de estudantes, guarda particularidades e traz muitos aprendizados, especialmente diante das dificuldades identificadas para reserva e ocupação de vagas para docentes.

Embora atualmente treze Unidades Federativas (UFs) contem com ações afirmativas para ingresso de pessoas negras no serviço público e essa trajetória precise ser mais bem documentada, não foi possível avançar nesta coletânea com a análise da implementação em nível subnacional, estando igualmente ausentes análises sobre a experiência no parlamento. Nesse ponto, uma lacuna apontada por autores e autoras aqui presentes diz respeito à disponibilidade de dados sistematizados e confiáveis. Até mesmo os dados de concursos, que são amplamente divulgados, não seguem modelos que permitam análises integralizadas e comparadas, o que também é um óbice em termos da transparência dos processos e da possibilidade de controle social. Inobstante essas limitações, acreditamos que esta edição oferece uma contribuição relevante para o debate público e o aperfeiçoamento das políticas afirmativas no país.

A publicação encontra-se dividida em cinco blocos de artigos. O primeiro traz análises mais gerais a partir de dados sociodemográficos sobre a participação de negros e negras no setor público brasileiro. O artigo *Segregação ocupacional e desigualdade salarial por raça e gênero no setor público brasileiro*, escrito por Leonardo Silveira e Luciana Almeida, analisa a trajetória da segregação ocupacional e das diferenças salariais por raça e gênero no setor público, considerando os anos de 2012 e 2019, antes e depois da aplicação da Lei de Cotas na administração federal, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Por sua vez, o artigo *Desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da Lei nº 12.990/2014*, de autoria de Pedro da Penha e Felícia Picanço, enfoca mudanças e permanências na distribuição de gênero e raça no âmbito federal em um intervalo mais amplo, que vai de 2000 a 2020. Para tanto, fazem uso de dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), mantido pelo atual Ministério da Economia, e apontam, com base nessas informações, que a Lei de Cotas parece ter sido um importante operador na mitigação das desigualdades raciais no período recente, mas as mulheres negras não puderam se beneficiar de forma mais contundente desse processo e, de modo geral, as carreiras mais desiguais têm sido as mais resistentes às mudanças.

Em seguida, temos, no segundo bloco, textos que se debruçaram sobre a análise da experiência de reserva de vagas para negros e negras em concursos do Poder Executivo federal. O artigo *Políticas afirmativas e seus desafios na administração pública: o caso da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*, de Omar Sobrinho, Yuna Fontoura e Morgana Krieger, analisa o concurso para a carreira de procurador(a) da Fazenda Nacional, realizado em 2015, o qual, apesar de prever reserva de 20% das vagas para cotistas, preencheu 8,8% das posições. Ao discutir como a implementação da política afirmativa influenciou este resultado, os autores propõem ajustes incrementais na configuração do processo seletivo, com menor custo político, mas que se alinham às possibilidades de acomodação de que os agentes dispõem ao traduzir as diretrizes políticas a suas escalas e condições de atuação.

Andersson Pereira dos Santos, no artigo *A experiência da Polícia Federal na implementação da reserva de vagas para candidatos negros nos seus concursos públicos*, relata o caso de um dos primeiros

certames realizados após a aprovação da normativa federal e as dificuldades enfrentadas para sua implementação, como a definição dos critérios a serem empregados para operacionalizar a reserva de vagas e evitar fraudes, sem tolhimento do direito dos(as) candidatos(as). Ao ressaltar a importância do apoio em outras experiências, como aquela das instituições de ensino superior, o autor também evidencia que entendimentos contraditórios no posicionamento do Ministério Público Federal e nas decisões judiciais acerca do tema influíram no sentido de tornar o processo seletivo mais complexo e difícil de ser executado.

Outro relato de experiência é apresentado no artigo *A implantação da cota para negros em concurso público na Fiocruz: avanços e desafios no enfrentamento do racismo institucional*, de autoria de Valéria Adriano, Nelson Vieira e Andréa Carvalho. Também neste caso os autores evidenciam as dificuldades enfrentadas pela ausência de orientações mais detalhadas e em meio a um ambiente de conflito jurídico sobre as normas e os procedimentos a serem adotados na implementação da medida afirmativa, com repercussão sobre sua efetividade. Em outra frente analítica, o texto também discute a ocupação, por cotistas, de cargos de liderança no órgão – função de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e Função Gratificada do Poder Executivo (FGPE) –, sinalizando para outras dimensões relevantes da inclusão de pessoas negras no serviço público, especialmente em um contexto institucional como o da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que conta com apenas 23% de servidores(as) negros(as).

Emiko Matsuoka e Leonardo Silva, por sua vez, apresentam o artigo *As políticas de ações afirmativas no concurso de admissão à carreira de diplomata: experiências e desafios*, no qual analisam o Programa de Ação Afirmativa (PAA) do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, que, desde 2002, favorece o acesso de negros e negras à carreira diplomática por meio da oferta de bolsas a candidatos(as) ao certame. Os autores conferem destaque às alterações promovidas no desenho do programa ao longo do tempo, em especial às mudanças mais recentes; e diante do que percebem como efeito restritivo dessas mudanças sobre as condições de admissão ao programa e o resultado final do certame, propugnam pelo monitoramento e acompanhamento constante e transparente da iniciativa, de modo que o desempenho dos(as) bolsistas possa ser continuamente verificado e a ação afirmativa sofra os aprimoramentos necessários.

O terceiro bloco de artigos é dedicado a analisar concursos para altos cargos do sistema de justiça brasileiro e o perfil de recrutamento para os quadros dessas instituições, especificamente o Judiciário e o Ministério Público. No primeiro dos quatro artigos do bloco, a Comissão Pérolas Negras, do Movimento Nacional de Mulheres do Ministério Público, traz a reflexão *Para além dos editais: cotas raciais no Ministério Público brasileiro*, fruto da análise dos resultados de certames para ingresso na carreira de promotor(a) de justiça promovidos entre 2017 e 2020. As autoras Amanda dos Santos, Cecília Santos, Irene Sousa, Karla Sousa, Lívia Vaz, Renata Oliveira, Samira dos Santos, Tanany dos Reis e Vanessa Machado observam que as disposições editalícias ainda representam um desafio para a implementação das cotas raciais, uma vez que, dos onze estados que realizaram provas no período conforme os termos da Resolução CNMP⁸ nº 170/2017, que estabeleceu a reserva de vagas, somente quatro tiveram candidatos(as) negros(as) aprovados(as).

Ainda na esfera do Ministério Público, especificamente o Ministério Público do Trabalho (MPT), temos o artigo intitulado *Tecendo a diversidade de raça e gênero: análise da implementação de*

8. Conselho Nacional do Ministério Público.

ações afirmativas para negros e negras voltadas para um Ministério Público do Trabalho mais colorido e plural. Cecília Santos e Luísa Anabuki apresentam o projeto implementado desde 2019 por um coletivo de procuradoras do MPT, de modo voluntário e sem vinculação institucional, com o objetivo de aumentar a representatividade de mulheres negras na instituição. O relato das autoras – que nos conta da aprovação final no último concurso de duas candidatas participantes do programa – permite perceber que o formato do programa, seus componentes e sua ação continuada ao longo do processo seletivo são aspectos fundamentais para lidar com as múltiplas dimensões de raça, gênero e classe que atravessam a existência das mulheres negras e as excluem de concursos com concorrência muito acirrada, como o do MPT.

No campo do Judiciário, o artigo *O sistema de cotas para negros nos concursos à magistratura: os resultados na Justiça Federal entre 2016 e 2019*, de Magali Dantas, analisa a implementação da ação afirmativa para acesso de negros(as) à magistratura federal desde a adoção das cotas raciais, conforme a Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A pesquisa conduzida pela autora identificou que, nos quatro concursos realizados no período sob enfoque, não houve aprovação por meio das vagas reservadas para pessoas negras. Uma das razões apontadas para esse cenário é que a reserva de vagas foi aplicada somente na primeira fase do concurso, sem efeito nas fases seguintes; com isso, os(as) candidatos(as) foram avaliados(as) pelo critério de nota mínima, o que teria esvaziado a distinção entre os(as) candidatos(as) da ampla concorrência e os(as) da reserva de vagas.

O artigo *Custos de um concurso para a magistratura: uma análise a partir da perspectiva de inclusão racial*, de Tatiana Silva, André Campos, Adriana Avelar e Carla Araújo, discute a reserva de vagas para pessoas negras no I Concurso Público Nacional Unificado para a magistratura do trabalho. Com base em pesquisa que investigou o perfil socioeconômico e demográfico, bem como o desempenho dos mais de 13 mil candidatos(as), os(as) autores(as) também apontam baixo preenchimento das vagas destinadas a pessoas negras. Adicionalmente, mostram que, ao longo do certame, os(as) candidatos(as) enfrentaram uma complexa estrutura de custos financeiros e não financeiros, nas fases de preparação e efetiva participação nas provas, que operou em desfavor daqueles(as) com menor renda e dos(as) optantes pela reserva de vagas para negros(as), evidenciando, mais uma vez, a sobreposição de fatores que obstam a efetividade da ação afirmativa.

Outro conjunto de artigos investiga a adoção de reserva de vagas para negros e negras em instituições de ensino superior. No artigo *Fatores limitadores da efetividade da Lei de Cotas Raciais em concursos públicos para o magistério superior federal*, a autora Vanessa Palma problematiza a questão referenciando-se na pesquisa que embasou sua tese de doutorado. Explorando dados de 2.391 editais lançados por 63 universidades federais entre 2014 e 2017, a autora mostra que, das 11.744 vagas ofertadas por meio dos certames, apenas 374 (3,18%) foram reservadas para cotistas negros(as), quantidade muito distante dos 20% estabelecidos pela Lei nº 12.990/2014. Para a autora, práticas como omissão nos editais quanto aos critérios adotados para aplicação da reserva de vagas e fracionamento dos editais e/ou das vagas em diversos certames, conquanto não sejam irregulares, constituem limitações não só à aplicação da política de reserva de vagas, mas também à garantia do princípio da igualdade.

No artigo *Novos horizontes interpretativos da Lei nº 12.990/2014 e políticas de reparação: ações afirmativas para negras(os) e carreira docente em universidades federais*, Luiz Mello aprofunda a análise do tema, estimando que, entre 2014 e 2018, teria se acumulado um *deficit* de aproximadamente 2,7 mil

vagas não reservadas do total de pouco mais de 18 mil ofertadas. Ainda assim, com base na evolução do quadro geral no período analisado, vislumbra mudanças importantes, com ampliação no número das instituições que observam as exigências da Lei de Cotas e avançam, ainda que tardiamente, para garantir sua aplicação adequada. Nesse sentido, configura-se para o autor um impasse sobre como proceder para garantir a reserva legal prevista, nas demais universidades, compensar as centenas de vagas não reservadas no período de vigência da lei e assegurar a continuidade da ação afirmativa depois de 2024.

Na sequência, Maria do Carmo Rebouças dos Santos e Lidyane Souza se debruçam sobre um caso que, embora muito particular, é uma experiência bem-sucedida de implementação da ação afirmativa no contexto da autonomia universitária, permitindo refletir sobre os fatores que contribuíram para esse resultado. Em *Trajetória institucional da implementação da Lei nº 12.990/2014 em concurso para docentes: o caso da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)*, as autoras abordam a curta trajetória da universidade na matéria a partir do aperfeiçoamento de sua atuação a cada concurso, conferindo destaque, entre os fatores que teriam incidido sobre esse “aprendizado institucional”, às ações judiciais que questionaram em diferentes sentidos o modo de aplicação da lei.

O artigo *Ações afirmativas em concursos para docentes de universidades públicas e a adoção de comissões de heteroidentificação*, de Anna Carolina Venturini, busca expandir o foco comparativo das análises, incluindo a experiência de instituições estaduais entre as universidades públicas que estabeleceram cotas para negros(as) em concursos para seleção de docentes. Sob esse enfoque, a autora apresenta um balanço do panorama geral, identificando outros critérios observados para a ação afirmativa, além da reserva de vagas, como a pontuação diferenciada para cotistas negros(as), e informando que 83,3% das universidades que adotam as ações afirmativas para pessoas negras estabelecem a verificação da declaração racial por meio das comissões de heteroidentificação, o que envolve vários e importantes desafios, que vão da formação dos integrantes à garantia de legitimidade às decisões.

O quinto e último bloco da publicação traz artigos que apresentam sínteses de problemas e desafios identificados na trajetória de implementação das ações afirmativas, buscando também indicar encaminhamentos alternativos. No texto *As possibilidades de aprimoramento na implementação das cotas raciais em concursos públicos: reflexões a partir do contexto da UFRJ*, Lucas Bulhões e Dyego Arruda voltam-se para os concursos realizados, entre 2014 e 2018, para a carreira de técnico administrativo em educação (TAE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Os autores exploram dados que apontam preenchimento das vagas reservadas abaixo do percentual estabelecido pela legislação, com diferenças significativas conforme o perfil dos cargos e o nível de formação exigido. Em linhas gerais, reforçam o diagnóstico de que a reserva de vagas muitas vezes não ocorre mesmo quando são preenchidas (ou há tendência de que sejam preenchidas) as condições estabelecidas na legislação, como no caso da segmentação de vagas nos editais ou da não previsão de cotas em certames que preveem menos de três vagas inicialmente, mas que são usualmente contemplados com novas vagas ao longo do prazo de vigência.

No artigo *Legislações brasileiras sobre cotas raciais no serviço público: uma análise da categorização racial e da distribuição temporal e espacial*, Gianmarco Ferreira e Rebecca Igreja expõem análise preliminar da cartografia em desenvolvimento sobre as experiências de ação afirmativa em concursos públicos vigentes em todo o país. Baseando-se em abordagem espaço-temporal para classificação e análise dos padrões e da trajetória das medidas afirmativas, os autores apontam aumento significativo de normas locais após a promulgação da Lei Federal nº 12.990/2014, configurando-se uma segunda

geração de iniciativas na área. Também indicam que a maioria das medidas afirmativas apresenta 20% como o percentual de reserva de vagas, em acordo com a legislação federal, e que, embora o termo “negros” seja amplamente empregado – de modo convergente com a legislação federal – para definir os beneficiários(as) das medidas afirmativas, há uma fluidez terminológica construída ao longo da trajetória de difusão da ação afirmativa. A diversidade de informações reunidas pelos autores possibilita visualizar um quadro amplo e ao mesmo tempo detalhado de como a política de cotas raciais tem se desenvolvido nos últimos anos no país.

O derradeiro artigo deste boletim, intitulado *Lei nº 12.990/2014 e descompassos entre elaboração e implementação de uma política afirmativa racial*, de Eduardo Gomor dos Santos e Roseli Faria, problematiza, a partir de um balanço de diversas experiências, alguns dos aspectos envolvidos na implementação da referida legislação. Destacam-se a inobservância dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação de candidatos(as) e na sua disposição em isonomia dentro das carreiras; a persistência da controvérsia em torno da exclusividade do critério fenotípico na verificação da autodeclaração de candidatos(as) cotistas pelas comissões de heteroidentificação; as divergências em torno do momento da aplicação da reserva de vagas e do procedimento de heteroidentificação nos concursos, fator relevante para o preenchimento das vagas em certames com diversas etapas; e a insuficiência da reserva em 20% das vagas, principalmente em carreiras públicas de perfil mais elitizado, em que o incremento proporcional da presença de pessoas negras tem tido efeito pouco significativo na composição racial da força de trabalho. Alinhavando essas questões como um conjunto de desafios que ainda permeiam a implementação da Lei de Cotas e impactam sua efetividade, os autores sugerem algumas diretrizes na perspectiva de renovação da vigência da legislação após 2024.

Nosso intuito, ao trazer a público esse conjunto de artigos, é contribuir para que as ações afirmativas, que já estabeleceram seus fundamentos de maneira incontornável na agenda pública brasileira e dentro do Estado, se fortaleçam e se aprimorem. A experiência acumulada nas últimas duas décadas é fruto de uma trajetória de protesto e questionamento das desigualdades raciais; é uma conquista da sociedade na promoção de burocracias mais representativas. O estado da arte dessa política pública precisa ser mais bem documentado, não apenas em processos seletivos transparentes, atentos à finalidade da ação afirmativa, mas também no acesso à informação sobre as mudanças no perfil social e étnico-racial do quadro funcional do serviço público, no compartilhamento dos desafios enfrentados nos diferentes âmbitos organizacionais para implementar as medidas requeridas e na divulgação de balanços e propostas de aprimoramentos ao arcabouço normativo vigente. É dessa maneira que se permite o escrutínio público acerca dos mecanismos por meio dos quais as desigualdades raciais se reproduzem em nossa sociedade e, paralelamente, faculta-se a discussão mais bem informada quanto aos efeitos da ação afirmativa para o enfrentamento dessas questões e dos novos desafios que se apresentam continuamente. Esta publicação é nossa contribuição, e das autoras e dos autores aqui reunidos(as), a este debate.

DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO SERVIÇO PÚBLICO

SEGREGAÇÃO OCUPACIONAL E DESIGUALDADE SALARIAL POR RAÇA E GÊNERO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO¹

Leonardo Souza Silveira²

Luciana Alves Drumond Almeida³

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar medidas de segregação ocupacional e desigualdades salariais por raça e gênero no setor público em 2012 e 2019. Além de informar acerca da situação e da breve trajetória dessas medidas, procura-se validar a metodologia que pode subsidiar as discussões em torno das diferentes ações que visam mitigar as desigualdades raciais no funcionalismo brasileiro – entre elas a Lei nº 12.990/2014, mas não somente esta. As estimativas são feitas com base na edição mais antiga e na mais recente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas podem ser replicadas a outras bases de dados com maior representatividade (por nível e setor, inclusive), como o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) ou a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), embora estes encontrem questões referentes à subnotificação racial. Portanto, o objetivo dos índices é informar acerca da situação atual de segregação e desigualdade, esperando que, com o passar do tempo, indiquem quedas mais acentuadas, além de prover informações visando ao prazo de renovação da referida lei em 2024.

As análises estão estruturadas em três seções, além desta introdução: a próxima, teórica, aponta o lugar das desigualdades no serviço público, além de breves pontuações acerca da metodologia; em seguida, encontram-se os resultados e as suas interpretações; e, por último, as considerações finais, direcionando o debate acerca da segregação e diferenciais salariais por raça e gênero.

2 DESIGUALDADES OCUPACIONAIS E SALARIAIS: QUAL O LUGAR DO SERVIÇO PÚBLICO?

A estruturação do mercado de trabalho privado e do setor público brasileiro se difere de acordo com os mecanismos de seleção, recompensa e promoção. A lógica de mercado, no caso privado, leva a desigualdades que são exploradas por duas hipóteses. Pela teoria econômica neoclássica, os retornos salariais seriam uma função das contribuições marginais de cada indivíduo, em termos de trabalho, capital e/ou terra (Becker, 1957; 1973). Esta teoria tem implicações nas desigualdades raciais e de gênero. Por raça, Becker (1957) afirma que a discriminação é um comportamento irracional por parte de quem a perpetra, uma vez que não visa à maior eficiência. No caso das desigualdades de gênero, Becker (1973) sustenta que arranjos matrimoniais e preferências individuais acarretam situações de busca por maximização dos ganhos, sendo que, em geral, o ônus recai sobre as mulheres.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art1>

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Doutora em sociologia pela UFMG.

A teoria neoclássica dá ênfase aos comportamentos e escolhas individuais. Em contrapartida, hipóteses como a discriminação estatística veem a desigualdade salarial como um reflexo de crenças culturais. Segundo esta, o processo de seleção é baseado em informações imperfeitas por parte do empregador, o que o leva a atitudes discriminatórias. Por exemplo, apoiados em uma crença coletiva de que mulheres têm maiores incumbências na criação de filhos e de cuidados domésticos, empregadores podem considerar que o trabalho não pago irá concorrer com as atividades do trabalho pago. Em outras palavras, empregadores podem se sentir mais confortáveis em contratar homens do que mulheres por uma crença coletiva, uma vez que eles não têm informações completas sobre aquele empregado. Como resultado, tem-se um subproduto social em que, na média, as mulheres demoram mais tempo para conseguir emprego e são recompensadas de maneira desigual em relação a seus pares masculinos, mesmo em funções idênticas e com a mesma formação (England, 2008).

Essas hipóteses, no entanto, não saturam todas as possibilidades de explicação das desigualdades por raça e gênero no mercado de trabalho. Discussões como a perenidade da socialização e os papéis de gênero e raça para a inserção no mundo do trabalho serão deixadas de lado, embora sejam importantes e vastamente exploradas pela literatura especializada. Aqui, é ressaltado, porém, a coextensão entre raça e gênero, que sublinha o olhar sobre as realidades para cada um dos grupos analisados, além dos mecanismos institucionais comuns aos setores públicos e privados que influenciam a persistência das desigualdades.

Soares (2000), por exemplo, é assertivo ao demonstrar como os mecanismos de segmentação, qualificação e discriminação incidem de maneiras específicas em cada grupo de raça e gênero. Em análises temporais, Silveira e Leão (2020), por sua vez, demonstram que, embora tenha reduções da segregação sobre as mulheres brancas, mulheres negras e homens negros ainda se encontram em larga desvantagem com relação aos homens brancos entre 1986 e 2015. O termo de discriminação por raça é praticamente o mesmo nesse intervalo, e no recorte mais elitizado, de trabalhadores com ensino superior, a diminuição da segregação foi menor que na população em geral, e os percentuais de discriminação foram maiores contra mulheres negras (Silveira e Leão, 2020).

Com base nesse cenário, este artigo tem como objetivo retratar a segregação ocupacional e o diferencial salarial por raça e gênero nos anos de 2012 e 2019; o primeiro, anterior à publicação da Lei nº 12.990 de 2014, que reserva aos negros 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; e o segundo, cinco anos após esta publicação.

O objetivo é utilizar estatísticas descritivas e índices que possam servir i) de consulta para compreender a situação atual do setor público brasileiro nesses anos; ii) de análise das desigualdades internas ao setor; e iii) de comparação da trajetória desses indicadores no decorrer dos anos desde a implementação das ações afirmativas.

Por segregação, compreende-se a concentração de determinados grupos de raça e gênero em certas ocupações – por exemplo, ocupações como enfermeiros, professores secundários e empregados domésticos são marcadamente femininas, enquanto trabalhos elementares da indústria ou cargos em tecnologia, como cientistas da computação, são masculinos. Nesse mesmo sentido, a ocupação de médicos é permeada por pessoas brancas, enquanto a de serviços elementares é predominantemente negra (Silveira e Leão, 2020). No serviço público, permanece em geral uma maioria feminina

entre os servidores de nível médio e superior, mas entre os cargos com funções mais complexas e bem remuneradas, há predominância masculina (Almeida, 2019). Na administração pública federal, observa-se, por exemplo, que as mulheres ocupam de 25% a 35% dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), sendo a menor proporção encontrada entre as funções com maior poder de decisão (Abreu e Meirelles, 2012). Ao considerar o gênero e a raça, observa-se nos tribunais de justiça estaduais que para cada juíza negra, há pelo menos sete juizes brancos; e para cada desembargadora negra, há outros 33 desembargadores brancos (CNJ, 2018).

Em primeiro lugar, busca-se perceber o nível das desigualdades no setor público. Uma vez que este possui critérios de seleção e progressão bem definidos, espera-se averiguar se isso se reflete em menores desigualdades salariais por raça e gênero, apesar do fato de que ambientes mais elitizados escancaram ainda mais as desigualdades. Em segundo lugar, buscamos analisar se há mudanças entre 2012 e 2019. Em comparação com todas as bases de dados possíveis de serem analisadas, optou-se pela PNAD Contínua por esta ser a mais recente na cobertura do setor público no Brasil. Utilizou-se a pesquisa de 2012, sendo a mais antiga da série, permitindo uma comparação com a mais recente, de 2019. Delas, utilizam-se as variáveis grupo ocupacional (Classificação de Ocupações para Pesquisas Domiciliares – COD – de dois dígitos), raça (branca e negra, somando preta e parda e excluindo as demais pelo baixo número de observações), gênero (nas categorias feminina e masculina), renda do trabalho principal horária multiplicada por 44, sendo a análise restrita aos servidores públicos estatutários.

Serão apresentados na seção seguinte três índices, sendo um de segregação multigrupo e dois de diferencial salarial – os quais decompõem a desigualdade em variações entre e intraocupações. Pode-se interpretar a primeira decomposição da seguinte forma: *quanto o grupo x recebe (a mais ou a menos) por estar concentrado em determinadas ocupações?* Já a segunda, intraocupações, refere-se a *quanto o grupo x recebe (a mais ou a menos) embora esteja nas mesmas ocupações?* Nas suas aplicações anteriores, este último índice se refere à discriminação do mercado de trabalho. Porém, o setor público assegura salários equitativos referentes às especialidades e cargos, quando nas mesmas Unidades e Poderes da Federação, e adiciona outras variações que impactam nos rendimentos, como aumentos por tempo de serviço. Nesse caso, a análise intra nos informará qual percentual da média salarial do grupo se deve à concentração em Unidades Federativas e Poderes que pagam menores salários, ou estão há mais tempo no serviço público, afetando a desigualdade por raça e gênero.⁴

3 RESULTADOS

A tabela 1 apresenta medidas descritivas de composição e rendimentos dos grupos de raça e gênero no setor público brasileiro. Em termos de composição, no intervalo de sete anos, percebe-se um ligeiro aumento na participação de mulheres negras entre os estatutários no Brasil. Esse grupo passou a compor 33,3% do total em 2019, observando-se, portanto, um crescimento maior que os demais grupos.

Em termos de rendimentos salariais, o grupo dos homens brancos permanece recebendo salários médios maiores. Em 2019, em média, uma mulher branca recebia um valor correspondente a 74,9% de um homem branco, enquanto esse valor era de 68,2% e 56,4% para homens e mulheres negras, respectivamente. Além disso, a proporção de mulheres e homens negros entre dirigentes e profissionais aumentou em 7 e 4,5 pontos percentuais (p.p.). Contudo, é importante ressaltar que,

4. De maneira geral, os índices são originalmente apresentados por Del Río e Alonso-Villar (2015) e replicados para o Brasil por Silveira e Leão (2020).

apesar desse crescimento, o grupo negro, que compunha 53,4% do total de estatutários, ainda permanece sub-representado nos grupos de dirigentes e profissionais, usualmente com melhores remunerações, maior prestígio e poder.

TABELA 1

Brasil: medidas descritivas do setor público – trabalhadores estatutários (2012 e 2019)

Medidas descritivas		2012		2019	
		Frequência	%	Frequência	%
Composição	Homens brancos	2.287	18,4	1.817	16,1
	Mulheres brancas	3.952	31,8	3.429	30,4
	Homens negros	2.492	20,1	2.269	20,1
	Mulheres negras	3.687	29,7	3.760	33,3
Total amostra		12.418	100,00	11.275	100,00
Salários médios (R\$)	Homens brancos	4.234,78	100,0	6.565,65	100,0
	Mulheres brancas	3.062,85	72,3	4.919,42	74,9
	Homens negros	2.830,21	66,8	4.480,09	68,2
	Mulheres negras	2.294,47	54,2	3.700,90	56,4
Negras(os) entre dirigentes (%)		37,6		44,6	
Negras(os) entre profissionais (%)		43,6		48,1	
Grupos ocupacionais		38		35	

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

O índice M é global, e informa por meio de uma medida se aquela sociedade é mais ou menos segregada. Para 2012, esse valor foi de 0,1577 e, em 2019, de 0,1468.⁵ Ou seja, apesar de uma pequena queda, revela-se uma tendência de redução da segregação no intervalo.

O índice retratado no gráfico 1 reflete a segregação local, por grupos de raça e gênero específicos. Neste, sobressaem-se dois pontos: i) o nível de segregação, tanto em 2012 quanto em 2019, é mais alto entre os homens, independentemente da cor, demonstrando a importância do gênero na definição do nível de segregação; e ii) temporalmente, as variações são pequenas, sendo ínfimas entre os homens e de leve redução para as mulheres. Em consonância com outros resultados (Silveira e Leão, 2020), há uma tendência de redução da segregação entre as mulheres, que cada vez mais ocupam cargos em que antes predominavam os homens. Por sua vez, o setor público demonstra um cenário relativamente mais igualitário para as mulheres negras, no qual elas estão mais bem distribuídas em relação ao mercado privado, em que elas são mais segregadas.

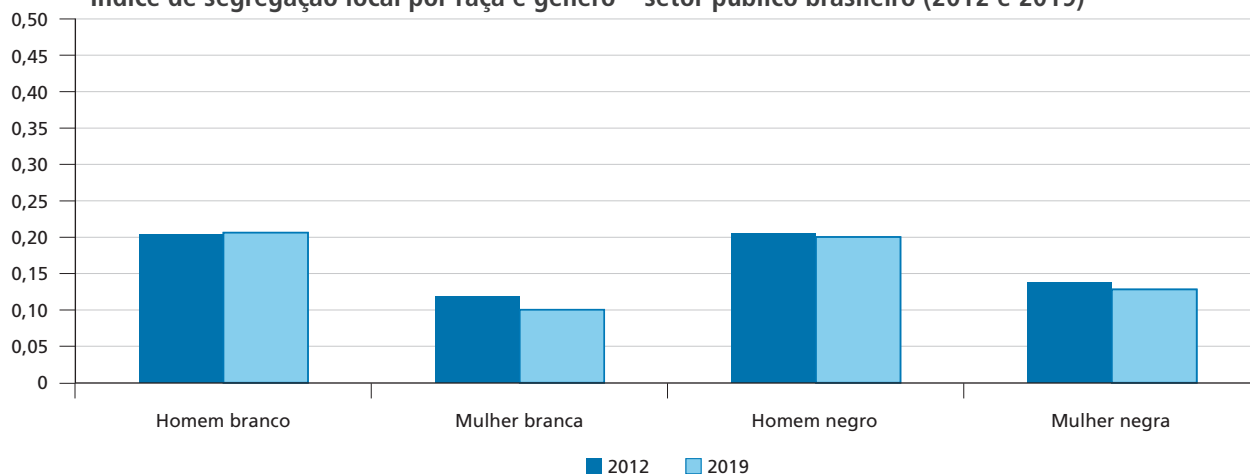
Os gráficos 2 e 3 dizem respeito à decomposição do diferencial de renda por raça e gênero. No primeiro, é medido o percentual referente às diferenças entre ocupações. Em termos substantivos, o percentual revela o quanto a média do grupo é afetada pela sua concentração em ocupações que remuneram acima ou abaixo da média geral. Se o grupo fosse distribuído igualmente em todas as ocupações, o percentual seria igual a 0. Seus resultados demonstram que o grupo branco se encontra concentrado em ocupações que pagam acima da média, para ambos os anos e grupos de gênero. Em 2019, com exceção dos homens negros, os demais grupos têm um incremento no percentual com relação à média. Os homens brancos, embora já recebessem 12,8% acima da média em 2012,

5. Em comparação com o Brasil, Silveira e Leão (2020) encontram um valor M de 0,2870 em 2015.

tiveram o termo de segregação acrescido para 13,9% em 2019, sendo que o mesmo ocorreu para as mulheres brancas, de 5,4% para 6,3%. No caso das mulheres negras, a desvantagem salarial em razão da segregação diminuiu de -10,5% para -9,0%. Em oposição a estes, os homens negros se mantiveram com uma desvantagem de -5,0%.

GRÁFICO 1

Índice de segregação local por raça e gênero – setor público brasileiro (2012 e 2019)

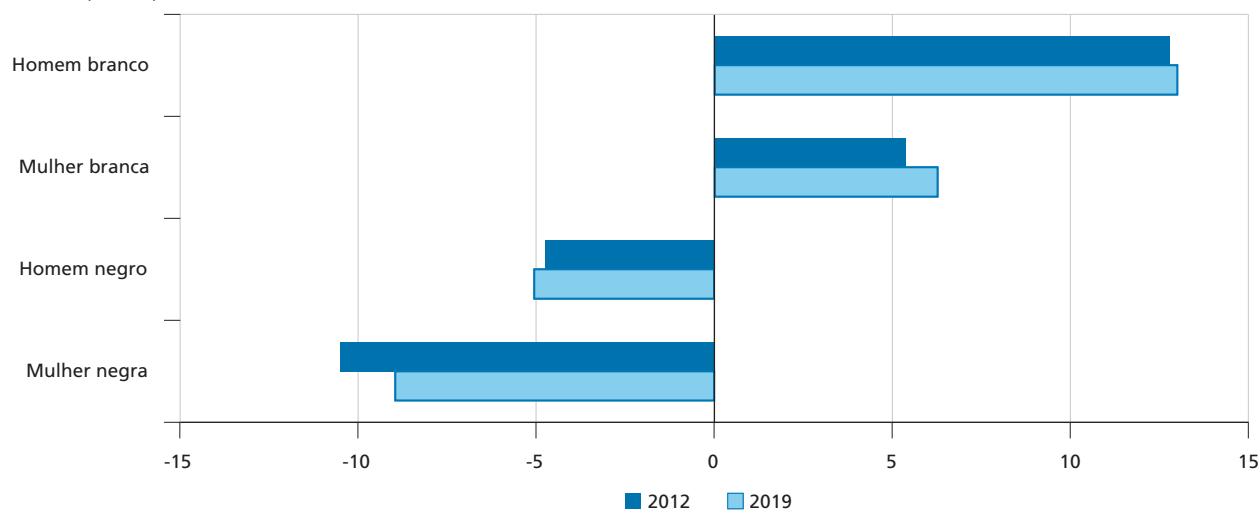


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

GRÁFICO 2

Decomposição salarial entre ocupações por raça e gênero – setor público brasileiro (2012 e 2019)

(Em %)



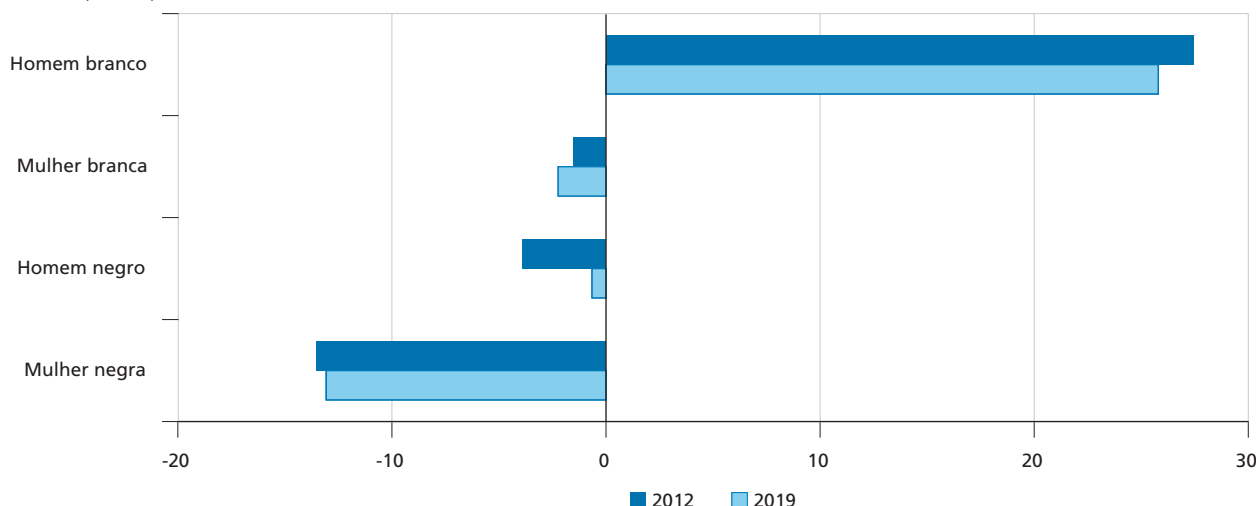
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

No gráfico 3, observa-se o percentual referente à diferença de remunerações embora os indivíduos ocupem o mesmo cargo. No setor público, em que os salários são padronizados, esse termo revela heterogeneidades internas, como a concentração em níveis federativos e esferas de Poder que pagam mais, como é observado, por exemplo, para o Executivo federal e para o Judiciário (Lopez e Guedes, s.d.; Costa *et al.*, 2020). Além disso, é importante salientar que, no setor público, os rendimentos são

reajustados à medida que o indivíduo acumula anos de serviço,⁶ e essa dinâmica se mostra bastante diferente da verificada no setor privado, no qual há maior rotatividade e a progressão salarial depende de incrementos na qualificação pessoal e/ou do acúmulo de experiência profissional no desempenho da função, não associado, necessariamente, somente ao passar dos anos (Vaz e Hoffmann, 2007).

GRÁFICO 3

Decomposição salarial intraocupações por raça e gênero – setor público brasileiro (2012 e 2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Em 2019, o que se observa é que os homens brancos têm o valor do salário médio 25,6% maior que a média geral, mesmo estando em ocupações equivalentes aos demais. Os outros grupos se encontram em desvantagem em relação à média, embora com intensidades distintas. Os homens negros tiveram uma redução na desvantagem, passando de -4,2% para -0,7%, ficando mais próximos à média geral. No caso das mulheres negras, há uma melhora de apenas 0,4%, persistindo a situação de que elas, mesmo quando em ocupações equivalentes aos demais, recebem -13,4% em relação à média.

Em suma, a decomposição da média salarial revela vantagens posicionais por raça e gênero. No caso da decomposição entre ocupações, a raça é determinante, no sentido de homens e mulheres brancos estarem em categorias que têm salários médios mais altos. Na segunda decomposição, no gráfico 3, tem-se uma polarização entre as vantagens obtidas pelos homens brancos e pelas mulheres negras, estando os outros dois grupos próximos à média.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo verificar as estatísticas do setor público em comparação com o restante do mercado; analisar desigualdades internas no setor; e comparar os indicadores no início e no final da década de 2010. O setor público demonstra um padrão diferente do mercado privado, principalmente no que tange à melhor distribuição das mulheres negras, porém, persistindo as desvantagens salariais. Entre 2012 e 2019, tem-se níveis de segregação similares, embora haja sinais de melhora.

6. Ressalta-se que a Emenda Constitucional nº 19/1998 condiciona a estabilidade do servidor público às avaliações de desempenho.

Esses sinais se dão em relação ao gênero, uma vez que houve a redução das desvantagens salariais e da segregação ocupacional para mulheres negras e brancas. Considerando a raça, nota-se o aumento da proporção de pessoas negras nos cargos de dirigente e a redução da diferença salarial entre ocupantes de cargos similares, principalmente entre os homens negros. No entanto, diante da redução das desigualdades salariais, bem como da segregação ocupacional para as mulheres negras no setor público, observa-se que este setor se mostra como cenário mais igualitário para elas, quando comparado ao cenário do setor privado, exposto por Silveira e Leão (2020).

Ressalta-se, todavia, que, no geral, o percentual de negras e negros no setor público tem crescido gradualmente, mas os níveis de segregação e diferencial tiveram apenas pequenas melhoras no decorrer de 2012 a 2019. Isso demonstra que é necessário acompanhar a diversidade não somente em índices gerais, mas também por ocupações, especialmente aquelas de direção e gerência, o que reforça a importância da manutenção das políticas de ação afirmativa. No setor público, verificamos ao longo da última década, a redução das desigualdades salariais e ocupacionais entre os grupos minoritários no mercado de trabalho, seja por gênero, por tipos de deficiência (Almeida, 2019) e, conforme verificado neste estudo, por raça.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. L. **Mulheres e homens em ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1797). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1000/1/TD_1797.pdf>. Acesso em: mar. 2021.
- ALMEIDA, L. A. D. **Deficiência e desigualdades no Brasil: pobreza, inserção no mercado de trabalho e renda**. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.
- BECKER, G. S. **The economics of discrimination**. Chicago: University of Chicago Press, 1957.
- _____. A theory of marriage: part I. **Journal of Political Economy**, v. 81, n. 4, p. 813-846, 1973.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/5d6083ecf7b311a56eb12a6d9b79c625.pdf>>. Acesso em: mar. 2021.
- COSTA, J. S. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 68, abr. 2020.
- CRUZ, A.; ALVIM, A. As questões raciais e Poder Judiciário: enfrentamentos necessários. In: PIMENTA, C. M.; SUXBERGER, R. J.; VELOSO, R. C. (Org.). **Magistratura e equidade: estudos sobre gênero e raça no Poder Judiciário**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 27-44.
- DEL RÍO, C.; ALONSO-VILLAR, O. The evolution of occupational segregation in the United States, 1940-2010: gains and losses of gender-race/ethnicity groups. **Demography**, v. 52, n. 3, p. 967-988, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s13524-015-0390-5>>.

ENGLAND, P. Devaluation and the pay of the comparable male and female occupations. *In*: GRUSKY, D. (Ed.). **Social stratification**: class, race, and gender in sociological perspective. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2008.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**: Atlas do Estado Brasileiro. [s.l.]: Ipea, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores>>.

SILVEIRA, L. S.; LEÃO, N. S. O impacto da segregação ocupacional por gênero e raça na desigualdade de renda no Brasil em três décadas (1986-2015). **Revista Latinoamericana de Población**, v. 14, n. 27, 2020.

SOARES, S. S. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho**: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 769).

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 199-232, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-06182007000200004>>.

DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS EFEITOS DA LEI Nº 12.990/2014¹

Pedro Henrique Elgaly da Penha²

Felícia Silva Picango³

1 INTRODUÇÃO

Desde o início do século XXI, o número de funcionários públicos aumentou consideravelmente – um ganho superior ao período da redemocratização e reforma administrativa do Estado. Segundo dados do Atlas do Estado Brasileiro⁴ produzido pelo Ipea, o número de funcionários públicos no Brasil passou, entre 2002 e 2014, de cerca de 7,63 milhões para 11,48 milhões, o que ilustra o crescimento do setor, mesmo tendo sofrido uma pequena redução após esse período, atingindo 11,18 milhões em 2018. Esse aumento veio acompanhado de mudanças significativas na distribuição do funcionalismo por nível federativo (municipal, estadual e federal), no tipo de ocupação e no perfil sociodemográfico.

No período analisado, há continuidade do processo de ampliação da municipalização da burocracia administrativa, do setor de saúde e da educação (Lopez e Guedes, 2020), acompanhado pelo significativo aumento da presença de mulheres brancas e negras no nível municipal, que passaram a representar o maior grupo. Se, de um lado, entendemos que a redução das desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público é positiva, de outro, reconhecemos que a ampliação das mulheres no nível municipal está diretamente vinculada aos setores do funcionalismo público que se expandiram ao longo do tempo (educação e saúde).

O nível federal, no entanto, é mais resistente às mudanças. Apenas cerca de 10% do funcionalismo público encontra-se nesse nível, mas é onde há os maiores níveis de escolaridade média e remunerações, e os homens brancos seguem sendo maioria, o que demonstra uma reprodução das desigualdades existentes no mercado de trabalho brasileiro, de maneira geral.

No desafio de reduzir as desigualdades raciais dentro do Estado e na esteira das políticas de ação afirmativa do governo federal, foi promulgada, em 2014, a Lei nº 12.990, que estabelece a reserva de 20% das vagas de todos os concursos públicos federais para pessoas negras. Quais as mudanças observadas na distribuição por gênero⁵ e raça, após a adoção da lei, no funcionalismo

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art2>

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

4. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/67>>.

5. Quando analisamos homens e mulheres nas diferentes esferas da vida social, por exemplo, mercado de trabalho, escolhas educacionais, atitudes e distribuição das tarefas domésticas, não estamos operando com o sexo biológico, mas sim com as representações sociais sobre o que é ser homem e mulher na sociedade, o que define que estamos falando de gênero, e que resultam na distribuição desigual de homens e mulheres nas ocupações, no acesso à remuneração mais elevada, na finalização do ensino médio, nos cursos universitários e na realização das tarefas domésticas. Desse modo, a despeito do reconhecimento de que as categorias binárias (feminino e masculino) de gênero não dão conta da identidade de gênero na contemporaneidade, ainda são operadoras centrais na determinação de alocação, escolhas e estratégias de vida dos indivíduos que nelas se enquadram.

público civil federal? Será que as desigualdades de gênero e raça foram mitigadas de lá para cá? Este artigo tem como objetivo analisar as mudanças e permanências na distribuição de gênero e raça do funcionalismo público civil federal como forma de identificar se homens e mulheres brancas(os) e negras(os) têm tendências próximas ou distantes.

Sabemos que as mudanças e permanências podem ser atribuídas a alguns fatores, como a abertura de concursos para determinados cargos; conteúdo dos concursos; distribuição regional dos concursos, vagas e cargos; representações sociais que determinados cargos e áreas do setor têm para a sociedade; e, até mesmo, as estratégias individuais na busca por realização dos seus interesses em relação às trajetórias ocupacionais – por exemplo, se a busca é por estabilidade, algumas pessoas com graduação completa optam por disputar concursos com requisitos menores de escolaridade ou em cidades muito distantes de centros e metrópoles a fim de ampliar suas chances de aprovação.

Desse modo, não pretendemos aqui atribuir uma relação de causalidade entre adoção da lei e redução das desigualdades ou ineficácia da lei se constatada permanência ou ampliação das desigualdades. Procuraremos identificar tendências ou a ausência delas a fim de estimular estudos que aprofundem as descobertas. Para tanto, serão analisados os dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape)⁶ de 2000 a 2020 sistematizados pelo Atlas do Estado Brasileiro⁷ segundo gênero e raça.

2 DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA E AÇÃO AFIRMATIVA

Embora as mulheres tenham revertido o hiato de gênero na educação (Beltrão e Alves, 2009; Picanço, 2016), as desigualdades no mercado de trabalho seguem persistentes e prejudicam as mulheres negras de forma mais intensa (Lima, Rios e França, 2013). Enquanto as desigualdades de gênero são explicadas pelos efeitos da sua condição de responsável prioritária pelas tarefas domésticas e de cuidados com os dependentes e pelos padrões socioculturais de gênero que definem carreiras e ocupações como tipicamente femininas e masculinas, as desigualdades raciais se explicam pelo acúmulo das desvantagens socioeconômicas e discriminação. Nesse sentido, parte-se da perspectiva de que as desigualdades de gênero e raça se articulam produzindo oportunidades e resultados desiguais em diferentes esferas da vida social.

As elevadas desigualdades de gênero e raça nas oportunidades e resultados no mercado de trabalho e na educação e acesso à saúde são reconhecidas há muito tempo, mas somente nas últimas duas décadas seu enfrentamento foi colocado em pauta, passando a fazer parte do repertório das políticas públicas dos governos federais, estaduais e municipais de modo mais efetivo. No âmbito do governo federal, a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial demarcou esta mudança, uma vez que ambas procuraram ampliar o diálogo institucional entre os movimentos sociais e o Estado (Tavares, 2018). Outro marco importante foi a promulgação, em 20 de julho de 2010, do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, que fixa os princípios que devem guiar o Estado e a sociedade rumo à garantia da efetivação à população negra da igualdade de oportunidades, defesa dos direitos étnicos, individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação.

6. O Siape processa o pagamento de servidores, regidos tanto pelo Regime Jurídico Único Federal (Lei nº 8.112/1990) quanto pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e por outros regimes (contratos temporários, estágios, residência médica etc.). Este público é composto por servidores ativos, aposentados e pensionistas e encontra-se distribuído por órgãos públicos federais em todo o território nacional.

7. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/downloads?page=6>>.

Ao longo da primeira década dos anos 2000, além dos marcos citados, foram realizadas algumas ações no âmbito federal (Lima, 2010), e no âmbito estadual se destacam as primeiras iniciativas de ação afirmativa no ensino superior, sendo a primeira na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Assim, o compromisso com políticas de ação afirmativa foi se fortalecendo e a pressão social pela implantação em diversos setores, crescendo. Isso resultou na promulgação da Lei nº 12.711, em 2012, que instituiu a reserva de vagas nas instituições de ensino federal para egressos do ensino médio público e, dentro dela, a reserva de vagas para negros. Em 2014, foi promulgada a Lei nº 12.990, estabelecendo 20% das vagas em todos os concursos públicos federais – que tenham número de vagas superior a três – da administração pública direta e indireta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União para candidatos autodeclarados negros (pretos ou pardos).

Levando em consideração que o ingresso no setor público tem sido, ao longo do tempo, um mecanismo central para a mobilidade socioeconômica de parcelas significativas da população brasileira, as políticas de ação afirmativa nesse setor são essenciais para a luta da redução das desigualdades de gênero e raça na sociedade. Dessa forma, colocar uma lente de aumento sobre o que vem ocorrendo no funcionalismo público após a promulgação da Lei nº 12.990/2014 é uma forma de tentar captar seus possíveis efeitos no acesso ao trabalho no setor público.

3 GÊNERO E RAÇA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), observamos que desde o começo da década, as mulheres são maioria no funcionalismo público em geral, e as mulheres negras se tornam o maior grupo.⁸ Quando segmentamos por nível federativo (gráficos 1, 2 e 3), identificamos que o grupo com maior percentual e as tendências ao longo do tempo variam de acordo com o nível. No municipal, as mulheres brancas tinham uma vantagem em relação às mulheres negras, no entanto, no decorrer do tempo, as mulheres negras ampliam seu percentual e se tornam o maior grupo. No nível estadual, a vantagem é das mulheres brancas e assim se mantém ao longo do tempo, no entanto, homens negros e mulheres negras ampliam suas participações. No nível federal, preponderam os homens brancos e assim permanecem, mas a partir de 2016 observamos de forma mais clara a ampliação dos homens negros, e as mulheres negras têm uma oscilação que não permite sinalizar ainda para uma tendência de crescimento.

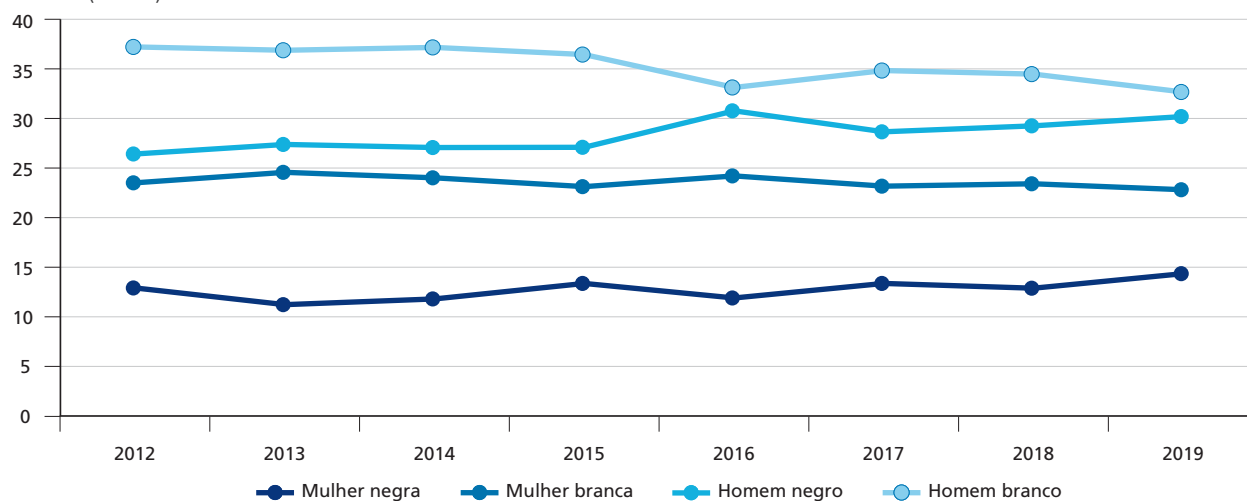
As tendências apontadas mostram que as desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público federal, no qual se concentram os melhores salários e as carreiras de maior prestígio, são de fato um retrato escancarado das desigualdades estruturais do país. Para colocar a lente de aumento nessa questão, vamos analisar apenas os funcionários públicos federais civis utilizando os dados do Siape.

8. Na PNAD de 2019, entre os funcionários públicos, 3.376.344 eram mulheres negras, 3.72.271 eram mulheres brancas, 2.607.185 eram homens negros e 2.246.863 eram homens brancos.

GRÁFICO 1

Funcionários públicos de cada categoria racial e de gênero no funcionalismo público federal (2012-2019)

(Em %)



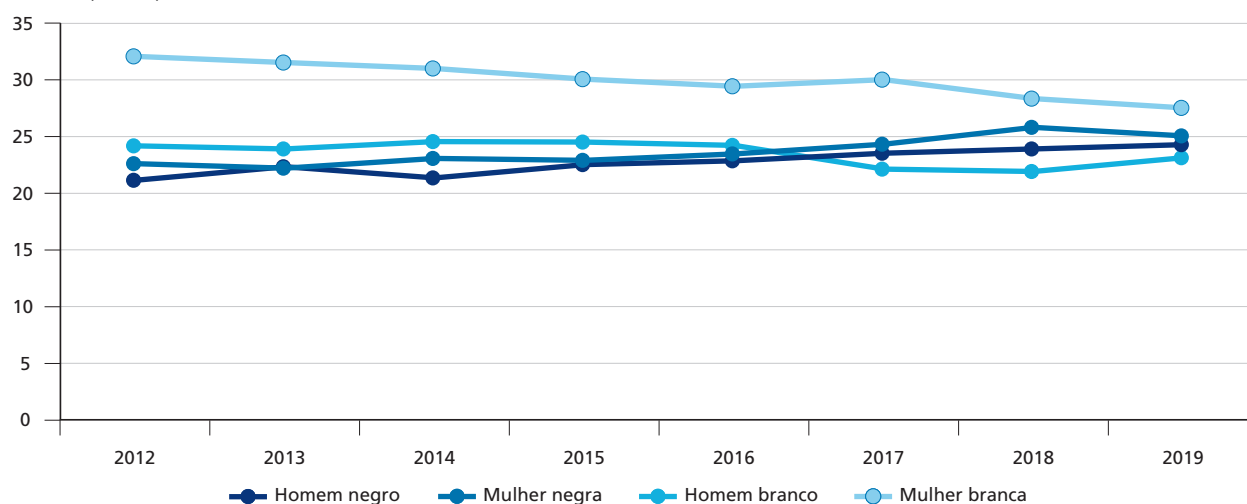
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Funcionários públicos de cada categoria racial e de gênero no funcionalismo público estadual (2012-2019)

(Em %)



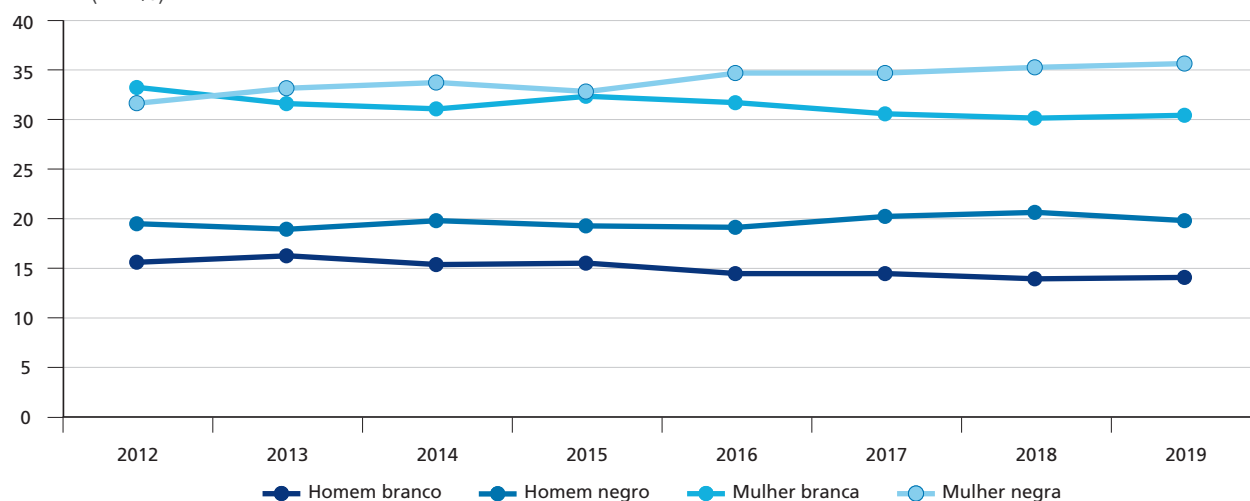
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Funcionários públicos de cada categoria racial e de gênero no funcionalismo público municipal (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

4 FUNCIONALISMO PÚBLICO EXECUTIVO FEDERAL CIVIL

As carreiras no funcionalismo público federal civil gozam de elevado prestígio social, não sem razão, visto que possuem as maiores remunerações. Silva e Lopez (2021), usando os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e da Receita Federal, documentaram as brutais diferenças entre a remuneração dos funcionários públicos de acordo com os níveis federativos e apontam que, em 2017, enquanto a média da remuneração dos funcionários públicos municipais era R\$ 2,9 mil, a dos funcionários públicos federais era R\$ 9,2 mil.

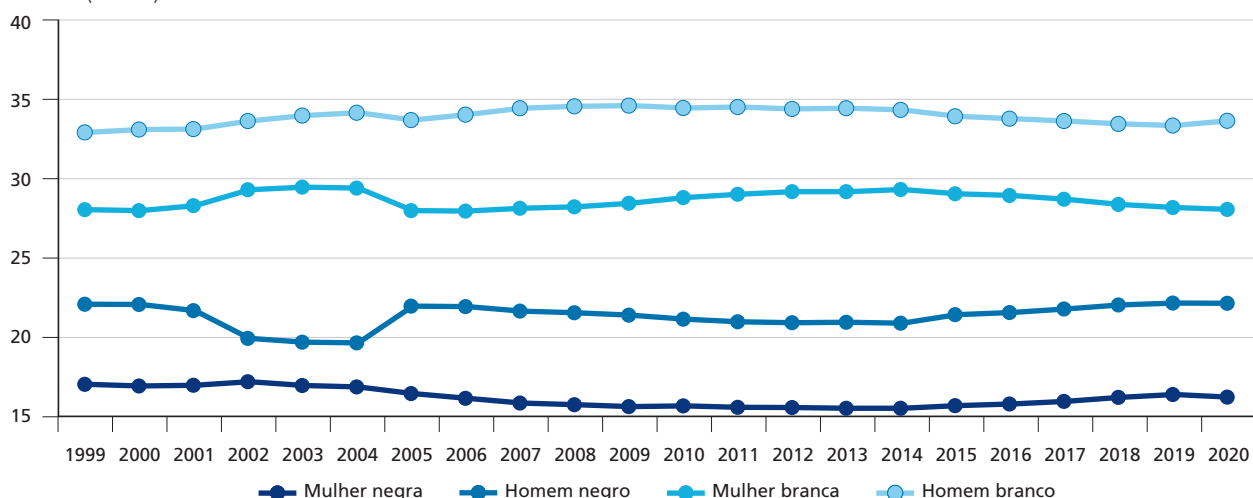
O ingresso no serviço público federal civil é realizado majoritariamente por concurso público, o que pressupõe que as seleções sejam meritocráticas e impessoais. No entanto, um conjunto de seleções anteriores define aqueles que são aptos ou não a participar dos concursos. Isto significa dizer que as desigualdades e a estratificação social e econômica aumentam ou diminuem as chances de grupos sociais avançarem ou não no sistema educacional que os credencia a ocupar determinados cargos. Do ponto de vista simbólico, os indivíduos pertencentes a grupos sub-representados nos espaços de alto prestígio não se veem no cargo ou não se sentem capazes e sequer cogitam a realização do concurso. Como é esperada a reprodução das desigualdades nesses espaços, a pergunta é se as políticas públicas podem alterar este cenário.

Os dados do Siape, apresentados no gráfico 4, permitem identificar que, no funcionalismo público federal civil, os homens brancos são a maior parte, seguidos pelas mulheres brancas e, muito mais abaixo, pelos homens negros. As mulheres negras representam cerca da metade dos homens brancos. Notamos que a diferença entre a distância que separa homens e mulheres é muito parecida com a de brancos e negros. Ao longo do tempo, mesmo com tamanha desvantagem, homens negros e mulheres negras ampliaram sua presença a partir de 2014, indicando uma tendência de crescimento. Observamos, no entanto, que as mulheres negras interromperam o crescimento em 2020.

GRÁFICO 4

Funcionários públicos do Executivo federal civil por categorias de raça e gênero (1999-2020)

(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro.

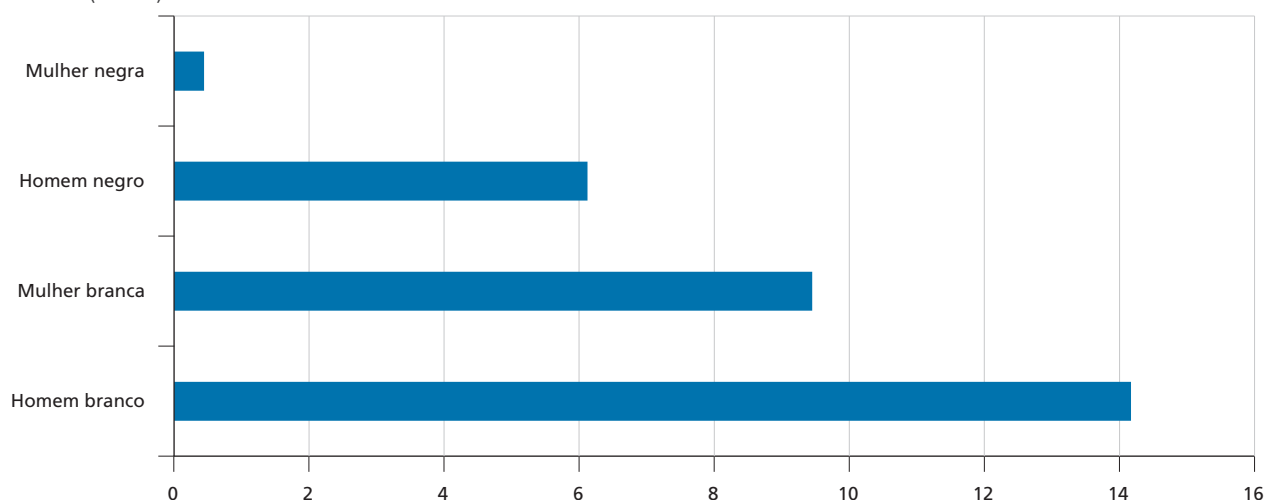
Elaboração dos autores.

Para melhor observar a variação do percentual dos funcionários públicos federais civis por gênero e raça antes e após a lei, destacamos as variações em três momentos distintos: de 1999 a 2008, de 2008 a 2014 e de 2014 a 2020. Entre 1999 e 2008, nota-se que nenhuma das categorias sofre variação negativa, mas os crescimentos proporcionais são muito diferentes em cada uma delas. Enquanto os homens brancos ampliam cerca de 15% seu percentual, as mulheres brancas chegam a 10% de aumento e as negras a quase zero (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Contribuição na variação do número de funcionários federais civis de cada categoria racial e de gênero (1999-2008)

(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro.

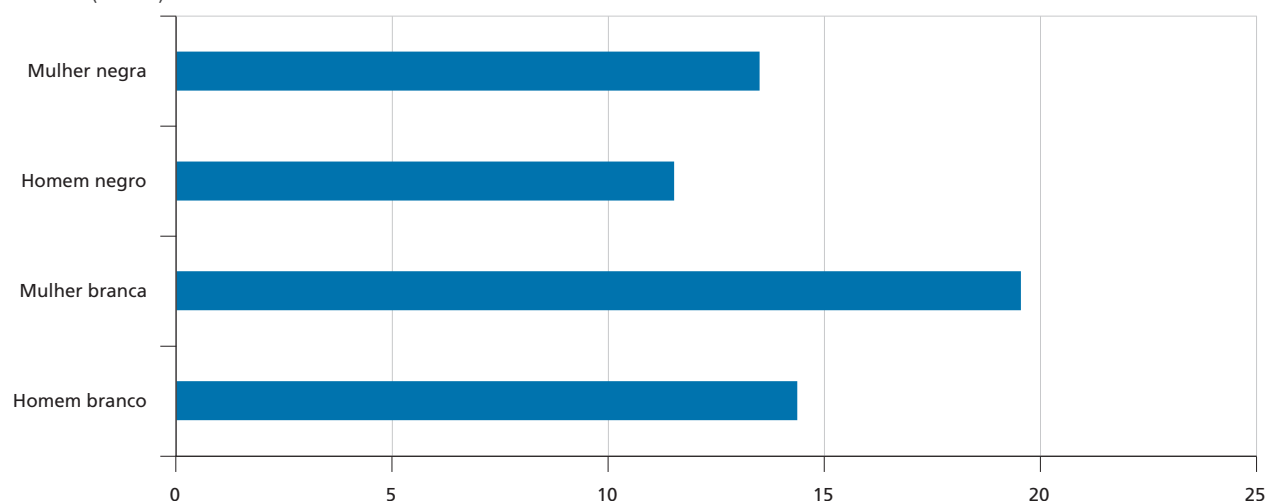
Elaboração dos autores.

Entre 2008 e 2014, o panorama já é diferente. As mulheres brancas se destacam em termos de ampliação do seu percentual, seguidas pelos homens brancos, mas as mulheres negras expressam ganhos superiores aos homens negros e se aproximam dos ganhos dos homens brancos (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Contribuição na variação do número de funcionários federais civis de cada categoria racial e de gênero (2008-2014)

(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

Por sua vez, entre 2014 e 2020, observa-se que é o primeiro momento da série em que há variações negativas para as mulheres brancas e homens brancos e a manutenção da variação positiva para mulheres negras e homens negros, sendo que a ampliação proporcionalmente maior está entre esses últimos (gráfico 7). No período posterior à implementação da lei, os homens negros parecem aproveitar melhor a tendência de ampliação.

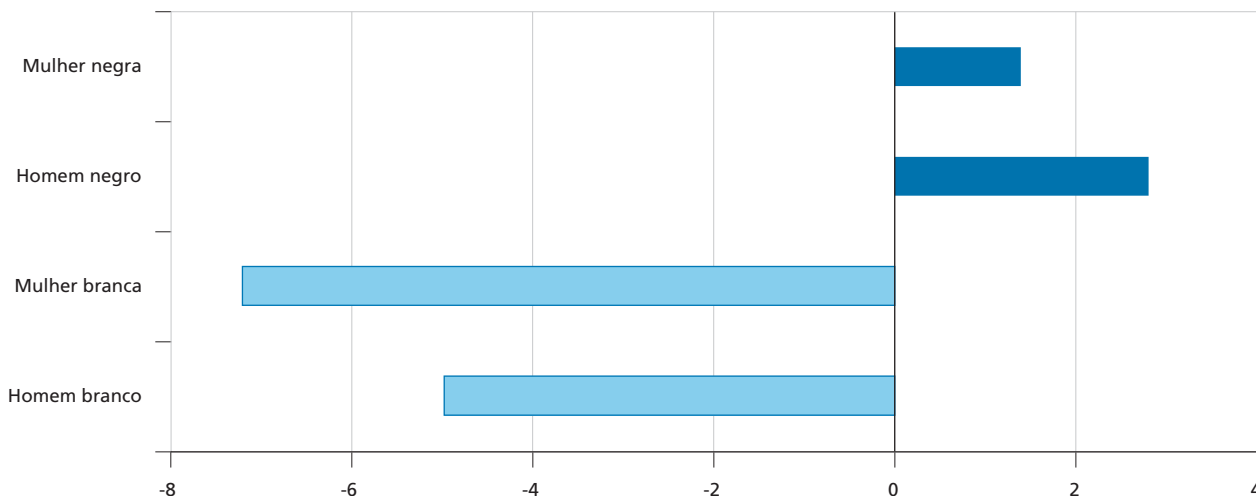
A separação nos três momentos permite sugerir que, antes da lei, já havia uma tendência de ampliação das mulheres e homens negros, mas eram as mulheres negras que estavam à frente dessa tendência; no momento posterior à implementação da lei, a tendência se mantém, mas são os homens negros que passam a estar à frente do processo. Na soma de todo o período observado, a ampliação dos funcionários públicos civis foi proporcionalmente mais impulsionada pelos homens brancos, seguidos pelos homens negros, mulheres brancas e, por fim, mulheres negras, dada sua menor participação (gráfico 8).

Os gráficos apresentam as tendências para o conjunto de funcionários públicos em atividade, o estoque de funcionários em cada ano. Contudo, este estoque pode variar em função de outros fatores além do ingresso acumulado, como aposentadorias, mortes e exonerações. Assim, observar o ingresso em cada ano segundo gênero e raça nos oferece outro retrato.

GRÁFICO 7

Contribuição na variação do número de funcionários federais civis de cada categoria racial e de gênero (2014-2020)

(Em %)



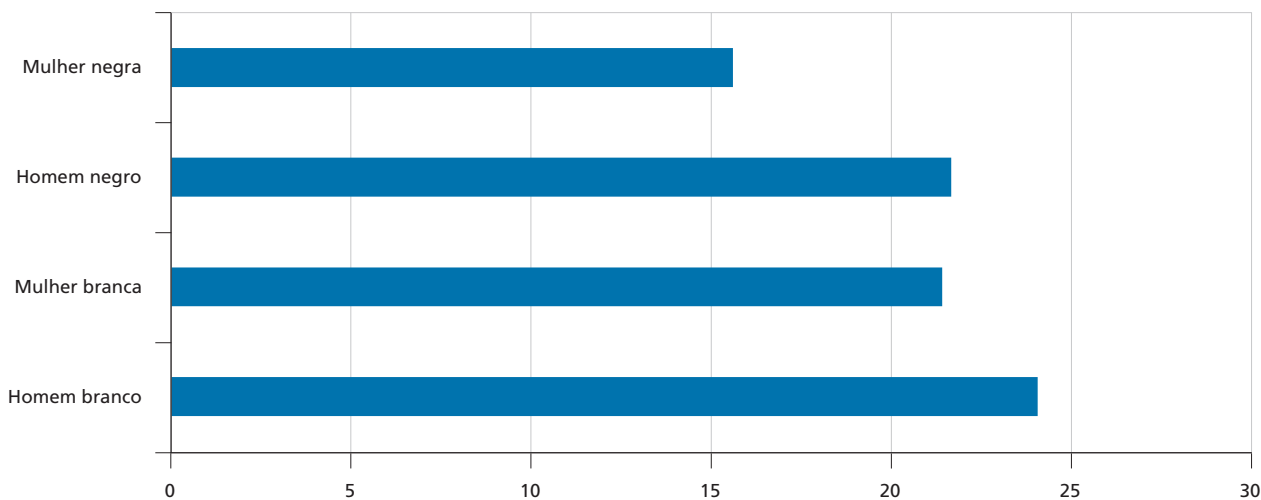
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8

Contribuição na variação do número de funcionários federais civis de cada categoria racial e de gênero (1999-2020)

(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro.

Elaboração dos autores.

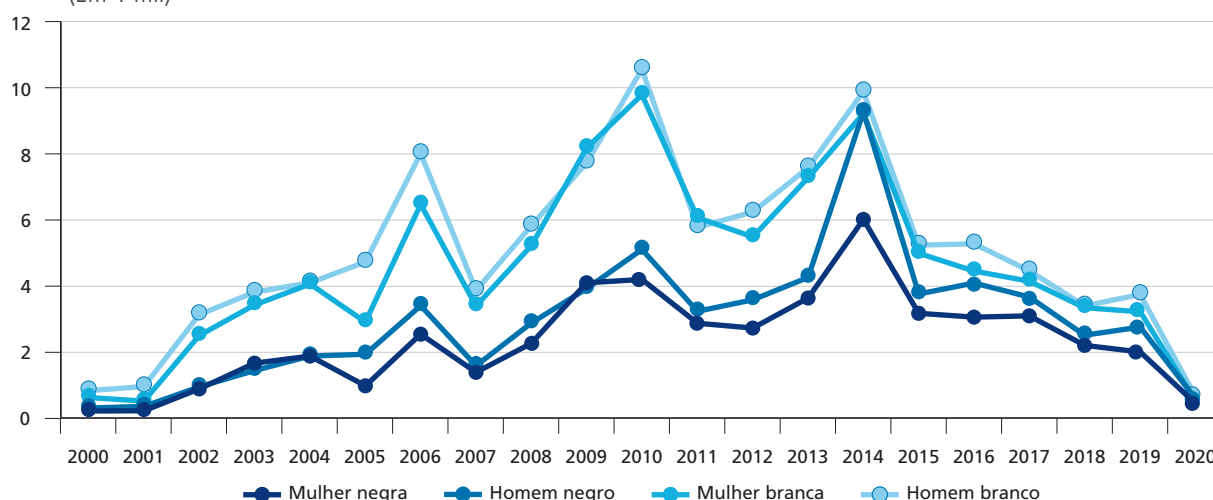
O gráfico 9 apresenta o número absoluto de funcionários públicos por gênero e raça segundo o ano de ingresso no setor público federal. Nele observamos que, no começo dos anos 2000, a escassez de vagas nos concursos aproximou todos os grupos, e à medida que o número de ingressantes aumenta, a desigualdade racial se revela e os grupos raciais se distanciam. Em 2014, houve um pico de ingressantes, e todos os grupos de gênero e raça cresceram, mas com um elemento novo: o crescimento proporcionalmente maior dos homens negros, que os aproxima dos homens brancos e

das mulheres brancas. A queda do ingresso nos anos subsequentes tem como resultado a aproximação do número de ingressantes homens e mulheres brancas(os) e negras(os), o que indica um ponto importante: quando a expansão de ingressantes foi realizada antes da Lei de Cotas, a desigualdade racial se revelou elevada, mas quando a expansão se deu no período de implantação das cotas, houve a redução das desigualdades raciais. A partir de 2015, o país experimentou um período de retração de concursos, portanto, de ingressantes, e a vantagem dos homens brancos se apresentou. É provável, no entanto, que a lei tenha assegurado que o patamar das desigualdades raciais não tenha retornado aos níveis da primeira década.

GRÁFICO 9

Número de funcionários públicos do Executivo federal civil por categoria de gênero e raça por ano de ingresso

(Em 1 mil)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro.

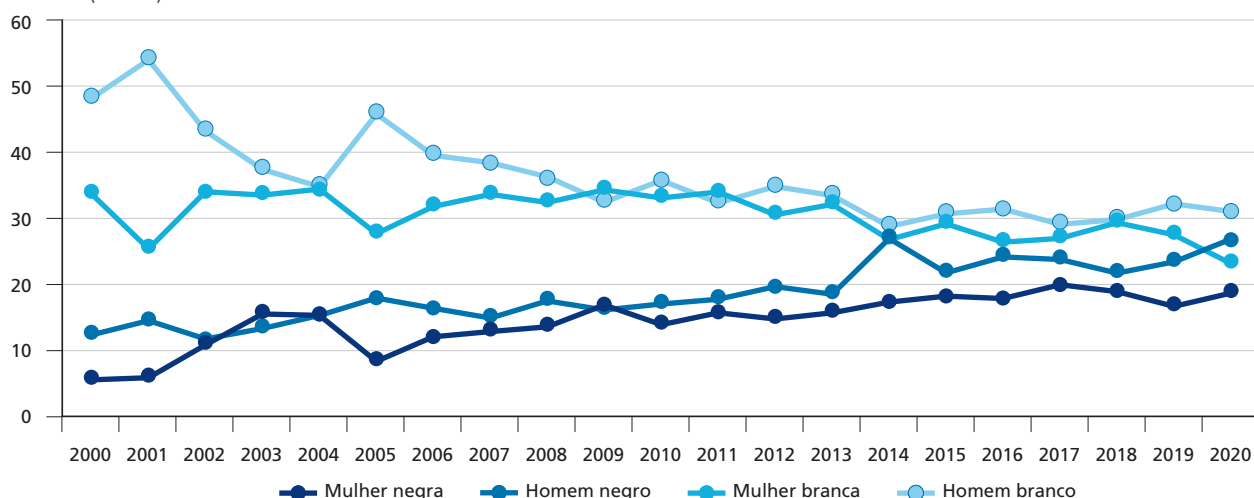
Elaboração dos autores.

O gráfico 10 transforma os valores absolutos em percentuais; a partir dele observamos que, no primeiro quinquênio dos anos 2000, as mulheres negras pareciam avançar rapidamente em direção à ocupação do setor público, mas esta tendência não se consolidou. Quem aparece como protagonista, desde então, são os homens negros. O grupo entra em uma escalada de crescimento a partir de 2004 e dez anos depois dão um salto ainda maior, que, somado à redução dos homens brancos e mulheres brancas, produz um resultado nunca visto: a aproximação dos homens brancos. Enquanto as mulheres negras crescem de forma mais tímida, mas como as mulheres brancas reduzem, o resultado é uma aproximação dos dois grupos. Com isso, a segunda década dos anos 2000 marca uma mudança substancial no ingresso do funcionalismo público federal: a vantagem passa a ser masculina independentemente da raça.

Para as mulheres, as carreiras racialmente mais desiguais são procuradoras da Fazenda Nacional, procuradoras federais, delegadas da Polícia Federal e auditoras fiscais da Receita Federal, seguidas pelas diplomatas e advogadas da União, defensoras públicas da União e especialistas em políticas públicas e gestão governamental e professoras no magistério superior. A mais racialmente igualitária é professora do ensino básico, técnico e tecnológico. Entre 2014 e 2020, a única carreira com uma redução expressiva é a de diplomata, seguida pelas professoras do magistério superior e auditoras fiscais do trabalho.

GRÁFICO 10

Funcionários públicos do Executivo federal civil por categoria de gênero e raça por ano de ingresso
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

Para os homens, inicialmente é digno de nota que as desigualdades raciais são elevadas, mas estão em patamares menores que as encontradas entre as mulheres. As carreiras racialmente mais desiguais são diplomatas, procuradores da Fazenda Nacional, auditores fiscais da Receita, procuradores federais e defensores públicos, seguidos pelos advogados da União, delegados da Polícia Federal e professores do magistério superior. E, tal como entre as mulheres, a carreira mais igualitária é a dos professores do ensino básico, técnico e tecnológico. Embora com patamar um pouco distinto, as desigualdades raciais mais elevadas giram em torno das mesmas carreiras. Ao longo do tempo, também entre homens, as carreiras de diplomata e professores do magistério superior são as que mais reduziram suas desigualdades raciais.

TABELA 1

Mulheres e homens segundo a raça nas carreiras selecionadas
(Em %)

Carreira	Raça	2008		2014		2020	
		Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Advogado da União	Branca	79,8	76,4	79,6	76,6	79,6	75,8
	Negra	13,2	17,4	14,8	18,2	15,9	19,1
Auditor federal do trabalho	Branca	75,8	73,3	75,4	73,2	73,4	73,6
	Negra	15,5	18,7	18,8	20,5	20,2	20,4
Auditor fiscal da Receita Federal	Branca	76,5	74,8	77,6	75,7	77,9	75,6
	Negra	11,6	13,4	11,4	14,2	12,0	15,2
Defensor público da União	Branca	80,8	83,0	78,1	78,3	79,2	75,2
	Negra	16,8	16,1	17,6	17,4	15,5	19,5
Delegado de Polícia Federal	Branca	79,3	74,1	79,8	74,4	80,1	73,0
	Negra	13,0	17,4	12,7	18,1	12,9	19,9

(Continua)

(Continuação)

Carreira	Raça	2008		2014		2020	
		Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Diplomata	Branca	56,5	65,1	52,9	59,0	50,7	55,8
	Negra	3,6	3,8	4,7	6,0	6,9	7,7
Especialista em políticas públicas e gestão governamental	Branca	75,5	78,0	73,7	74,6	74,0	73,5
	Negra	18,6	16,1	21,2	19,4	21,4	20,1
Procurador da Fazenda Nacional	Branca	81,1	79,1	81,0	79,6	79,9	78,9
	Negra	10,5	14,1	11,7	15,2	13,1	16,7
Procurador federal	Branca	80,3	76,8	81,8	78,7	81,4	79,0
	Negra	13,6	17,0	13,4	16,7	14,1	16,9
Professor do ensino básico técnico e tecnológico	Branca	59,1	57,6	61,3	58,6	57,0	56,5
	Negra	28,8	30,2	31,8	34,3	35,9	36,7
Professor do magistério superior	Branca	70,4	67,6	71,4	68,6	70,2	67,2
	Negra	17,2	17,8	20,2	21,4	22,6	23,9

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro.

Elaboração dos autores.

Obs.: Ressalta-se que a soma do percentual de brancos e negros não é 100%, porque em cada carreira há as opções não informado e outros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Gênero e raça estruturam desigualdades duráveis (Tilly, 1999) na sociedade brasileira, e a distribuição dos homens e mulheres brancas(os) e negras(os) no sistema educacional e no mercado de trabalho mostra que estes são espaços privilegiados para observarmos a força da reprodução das desigualdades ao longo do tempo, bem como os impactos dos enfrentamentos realizados pelas políticas públicas. Neste estudo, apresentamos um ponto de partida para análises mais profundas no futuro sobre a distribuição do funcionalismo público brasileiro por gênero e raça e a variação ao longo do tempo, como forma de analisar permanências e mudanças a partir da implementação da Lei de Ação Afirmativa nos concursos públicos federais.

Para tanto apresentamos os dois tipos de dados: um quadro construído a partir das PNADs e a distribuição dos funcionários públicos federais civis por gênero e raça com base nos dados do Siape. Observamos que a presença de homens e mulheres brancas(os) e negras(os) no funcionalismo público varia em relação aos níveis federativos. Enquanto no nível municipal a expansão ocorrida ao longo das décadas foi impulsionada por setores femininos e negros, como a educação e a saúde, o que permitiu que as mulheres negras fossem a grande maioria, no nível federal, a seletividade para o ingresso sustentou durante longas décadas a preponderância dos homens brancos e a pequena participação das mulheres negras.

Os dados do Siape, no entanto, permitem dizer que, nas duas últimas décadas, algumas tendências sinalizaram mudanças entre os funcionários públicos federais civis. Os homens brancos e mulheres brancas ampliaram sua participação até 2014, quando passaram a reduzir sua presença. Os homens negros e mulheres negras, no entanto, apresentaram ciclos distintos de crescimento. Enquanto as mulheres negras ampliaram sua presença nos primeiros cinco anos dos anos 2000, entrando depois em queda até iniciarem uma recuperação a partir de 2014, os homens negros tiveram uma queda brusca nos mesmos cinco anos, para em seguida retomarem o patamar do ano

2000 e voltar a crescer a partir de 2014. Desse modo, temos uma indicação de que a adoção da lei pode ter afetado a composição do funcionalismo público federal civil.

A análise do ingresso mostra que, quando a expansão se deu antes da lei, as desigualdades raciais eram preponderantes. Embora antes da lei já se observasse o crescimento de homens e mulheres negras(os), é a partir da Lei de Cotas que os percentuais se aproximam. Isso nos permite dizer que, seja pela análise do estoque, seja pela análise da entrada, temos sinais de que a lei pode ser considerada um instrumento para a mitigação das desigualdades raciais, mas as mulheres negras não puderam se beneficiar de forma mais contundente desse processo. A análise de algumas carreiras nos mostra, por sua vez, que as mais desiguais são, no entanto, mais resistentes às mudanças. As carreiras menos desiguais são aquelas que tendem a reduzir mais as desigualdades raciais.

Embora este estudo não permita isolar o feito da lei nas mudanças identificadas, não temos dúvidas do papel central que a Lei de Cotas vem cumprindo, e diagnósticos como este que aqui produzimos, somados a outros, fornecem elementos para apoiar a continuidade da lei, bem como, ao identificar carreiras resistentes à redução das desigualdades raciais, permitem estimular que se criem mecanismos de incentivos para a participação de mulheres negras e homens negros em concursos das carreiras mais desiguais, como já se foi feito para os concursos do Instituto Rio Branco.

REFERÊNCIAS

- BELTRÃO, K.; ALVES, J. E. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, 2009.
- LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, n. 87, p. 77-95, jul. 2010.
- LIMA, M.; RIOS, F.; FRANÇA, D. Articulando gênero e raça: a participação das mulheres negras no mercado de trabalho (1995-2009). In: MARCONDES, M. M. *et al.* (Org.). **Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.
- LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).
- MARTINS, T. C. **O controle judicial de ações afirmativas pela ação civil pública**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, 2016.
- PICANÇO, F. Juventude e acesso ao ensino superior: novo hiato de gênero? In: ITABORAÍ, N. R.; RICOLDI, A. M. (Org.). **Até onde caminhou a revolução de gênero no Brasil?** Implicações demográficas e questões sociais. Belo Horizonte: Abep, 2016. p.117-132.
- PINTO, G. Situação das mulheres negras no mercado de trabalho: uma análise dos indicadores sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Minas Gerais. **Anais...Minas Gerais**: Abep, 2006.
- RAMOS, L. A desigualdade de rendimentos do trabalho no período pós-real: o papel da escolaridade e do desemprego. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 2, p. 281-301, jun. 2007.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. G. **Cor ou raça dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, 2021. Publicação preliminar.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17).

TAVARES, J. C. C. **Ações afirmativas de reserva de vagas para negros em concursos públicos**: painel da implementação da Lei nº 12.990/14 em processos seletivos do Poder Executivo federal. 2018. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

TILLY, C. **Durable inequality**. London: University of California Press, 1999.

CONCURSOS PÚBLICOS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS: EXECUTIVO FEDERAL

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

Omar Inês Sobrinho²

Yuna Souza dos Reis da Fontoura³

Morgana G. Martins Krieger⁴

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

3. Professora adjunta da Ebape/FGV.

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

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

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

2 O CASO

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

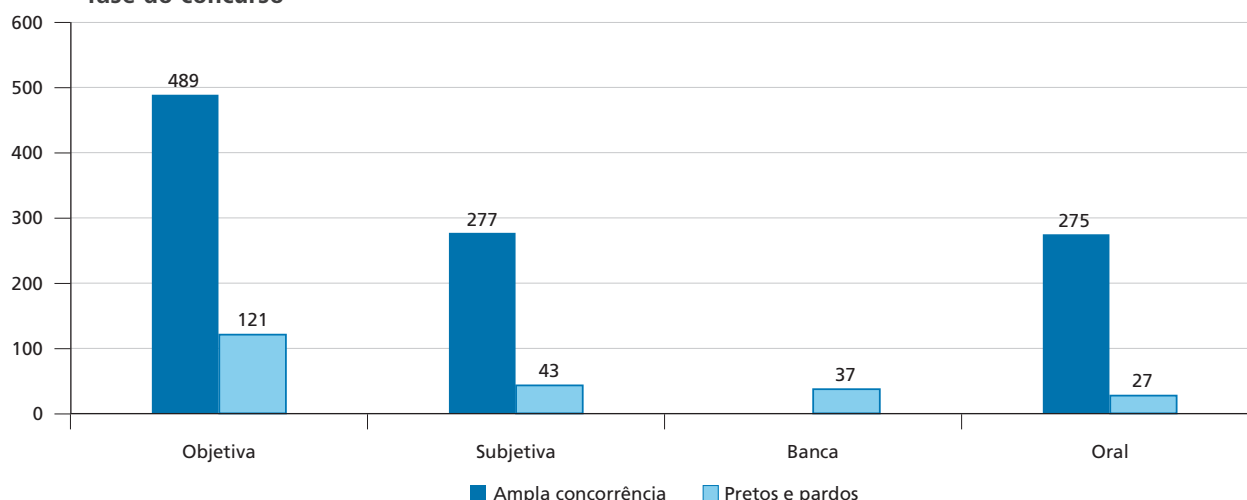
Para ser aprovado na fase objetiva, o candidato deveria alcançar no mínimo 50 pontos e estar classificado até a posição 448 na ampla concorrência e 120 na lista dos autodeclarados negros – ou seja, quatro vezes o número de vagas. Na ampla concorrência, devido ao empate na nota dos últimos candidatos,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

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

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

GRÁFICO 1

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



Elaboração dos autores.

3 QUAIS OS CAMINHOS POSSÍVEIS?

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

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

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

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

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

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

3.2 Programa de bolsas de estudo para negros

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

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

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

3.3 Concessão de bônus na pontuação

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

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

3.4 Deslocamento da banca de heteroidentificação

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

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

3.4.1 Composição e treinamento da banca de heteroidentificação

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

REFERÊNCIAS

- BONETTO, H. *et al.* Lógica meritocrática e práticas pedagógicas na universidade: qual é a função do mérito nas nossas universidades? In: SILVA, J. S.; BARBOSA, J. L.; SOUSA, A. I. (Ed.). **Práticas pedagógicas e a lógica meritória na universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. p. 110-119.
- BRASIL. Edital ESAF nº 34, de 3 de julho de 2015. Concurso público para provimento de vagas no cargo de procurador da Fazenda Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 83-90, 7 jul. 2015a.
- _____. **Manifestação a propósito das várias consultas à Seppir quanto a questões referentes à aplicação da Lei nº 12.990/2014**. Brasília: Seppir, 2015b. (Nota Técnica, n. 43).

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Servidores públicos federais: raça/cor** – 2014. Brasília: Enap, 2014.

INSTITUTO RIO BRANCO. Edital de 5 de novembro de 2020. Programa de ação afirmativa do instituto rio branco: bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 nov. 2020.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, n. 87, p. 77-95, jul. 2010.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, G. (Ed.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 67-98.

PAULA, M. de. **Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. 730 p.

SANTANA, L. M.; VAZ, S. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JÚNIOR, P. R. F. (Org.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas: IFRS Campus Canoas, 2018. p. 32-79.

SANTOS, J. S. O discurso sobre as cotas raciais antes da Lei nº 12.711/2012: letramentos acadêmicos e a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, v. 19, n. 1, p. 1-28, 2019.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013**. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17).

SOWELL, T. **Affirmative action around the world: an empirical study**. London: Yale University Press, 2004.

A EXPERIÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATOS NEGROS NOS SEUS CONCURSOS PÚBLICOS^{1,2}

Andersson Pereira dos Santos³

1 INTRODUÇÃO

As ações afirmativas são parte das medidas compensatórias, voltadas para a implementação do princípio constitucional da igualdade em favor das populações menos favorecidas (Gomes, 2003; Domingues, 2005). Essas ações têm o objetivo de democratizar o acesso a meios fundamentais, como educação e emprego, com a promoção de condições para que as pessoas possam competir de modo igual pela conquista de tais recursos (Guarnieri e Melo-Silva, 2007). Trata-se de um “remédio alternativo” para que se inicie a solução de problemas históricos de exclusão social de parte da população (Almeida, 2007), tendo também como objetivo o combate ao racismo (Santos e Silveira, 2010).

Nesse contexto, foi editada a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que reservou, para candidatos negros, 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos da administração pública federal. A reserva de vagas para ingresso no serviço público já fora implementada anteriormente em outros países, como a Índia, na década de 1940, e os Estados Unidos, na década de 1960, assim como em estados da Federação brasileira, como Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, desde a década de 2000 (Silva, Balassiano e Silva, 2014; Senhoras, 2015), e municípios, tendo sido Jundiaí/São Paulo a primeira cidade brasileira a contar com lei que reservou cotas para negros no ingresso na administração pública (Rezende, 2007).

Com a publicação da Lei nº 12.990/2014, as organizações públicas vinculadas ao governo federal tiveram o desafio de implementar a política pública, em consonância com os princípios legais e éticos, buscando, também, evitar a ocorrência de fraudes, como previsto no normativo (Faria, 2016). Sob essa perspectiva, este artigo consiste num estudo de caso que narra a experiência da implementação da ação afirmativa nos concursos públicos da Polícia Federal, descrevendo o planejamento, a realização dos procedimentos de verificação dos candidatos negros, a atuação do Ministério Público Federal (MPF) e os reflexos das decisões judiciais, cujos efeitos se tornaram um desafio para a execução da política pública, com forte impacto para o órgão, os candidatos negros e os demais concorrentes aos cargos públicos.

Por se tratar de um dos primeiros órgãos a implementar a reserva de vagas para candidatos negros, em um contexto de instabilidade normativa em relação ao tema, os concursos públicos realizados pela Polícia Federal sofreram diversas interferências a partir da judicialização dos certames, causando reviravoltas na situação dos candidatos, como poderá ser visualizado neste trabalho.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art4>

2. O autor agradece os comentários e sugestões de Carlos Roberto de Sousa Peixoto (*in memoriam*).

3. Delegado de Polícia Federal.

2 O PLANEJAMENTO DO CONCURSO PÚBLICO

Por meio da Portaria Normativa (PN) nº 101, de 26 de março de 2014, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) autorizou a realização de concurso público para o provimento de seiscentos cargos de agente de Polícia Federal (APF). Ao longo do planejamento para a realização do certame, em junho, foi publicada a Lei nº 12.990/2014, estabelecendo a reserva de vagas para candidatos negros. Para cumprir a nova legislação, a Polícia Federal optou por adiar o lançamento do edital de abertura do certame e consultar o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), para que fossem estabelecidos os critérios e procedimentos adequados na implementação da ação afirmativa. O IBGE informou que aplicava o princípio de autodeclaração nos seus censos demográficos (Petrucceli, 2013), respeitando o direito à autoidentificação das pessoas recenseadas. A Seppir informou que, de acordo com o julgamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, poderiam ser utilizadas duas formas distintas de identificação: a autoidentificação e a heteroidentificação.

Como a Polícia Federal foi um dos primeiros entes da administração pública federal direta a realizar concurso público sob a égide da Lei nº 12.990/2014, sem ter parâmetros de outras organizações congêneres, o órgão optou por estudar a literatura a respeito da aplicação da reserva de vagas para candidatos negros nas instituições de ensino superior. À época, chamou a atenção o debate gerado pela publicação do artigo *Política de Cotas Raciais, os “Olhos da Sociedade” e os Usos da Antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB)*, de autoria de Marcos Chor Maio e Ricardo Ventura Santos, que suscitaram réplicas de dezoito estudiosos do tema e a tréplica dos autores, publicada na revista *Horizontes Antropológicos* (Maio e Santos, 2005a).

O cerne da discussão tratava do constrangimento e do mal-estar causados pela obrigação de submeter negros a procedimentos de heteroidentificação (Maio e Santos, 2005b), bem como da retirada do direito dos beneficiários da política pública de se reconhecerem como negros (Carvalho, 2005), o que violaria o princípio ético do indivíduo de se autodeclarar pertencente a um determinado grupo social (Guimarães, 2005). Nesse sentido, as principais preocupações da Polícia Federal eram evitar causar mal-estar aos candidatos negros e prevenir a judicialização do concurso público. O foco do órgão se concentrou em garantir o direito de acesso aos cargos públicos pelos candidatos negros, e naquele momento não houve excessiva preocupação com a eventual ocorrência de fraudes, uma vez que a lei estabeleceu a possibilidade de anulação da admissão no serviço público dos fraudadores, o que permitiria a correção de eventuais ilicitudes, ainda que em momento posterior ao concurso público.

A direção-geral da Polícia Federal concedeu autonomia à Coordenação de Recrutamento e Seleção, responsável pela execução do concurso público, para planejar e definir a implementação da política afirmativa. Assim, com base na literatura, foi publicado o Edital nº 55, de 25 de setembro de 2014, pela Diretoria de Gestão de Pessoal da Polícia Federal (DGP/PF), estabelecendo o critério da autodeclaração para os candidatos negros que desejavam concorrer à reserva de vagas, sem determinar procedimento de heteroidentificação. Estipulou-se que eventuais denúncias de autodeclarações falsas que fossem recebidas pela ouvidoria, ou em qualquer unidade do órgão, seriam apuradas por meio de procedimento administrativo, no qual seriam assegurados o contraditório e a ampla defesa dos candidatos ou daqueles eventualmente já nomeados.

3 A EXECUÇÃO DO CERTAME E A ATUAÇÃO DO MPF

Em razão das denúncias de tentativas de fraudes nos concursos públicos do MPDG, do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Polícia Federal, apresentadas por cidadãos nos canais do MPF, a Procuradoria da República (PR) do Distrito Federal protocolou várias ações civis públicas (ACPs), buscando a implementação de procedimentos de verificação dos candidatos negros, tendo obtido decisões favoráveis nos certames promovidos pelo MPDG (Akuamoa *et al.*, 2019). Por ter mais fases que os concursos promovidos pelo MPDG, o certame realizado pela Polícia Federal ainda não havia chegado à segunda etapa, que consiste no curso de formação realizado na Academia Nacional de Polícia (ANP). Para evitar a judicialização do concurso público, o órgão optou por publicar o Edital nº 8 DGP/PF, de 28 de maio de 2015, estabelecendo o procedimento administrativo de verificação da condição de candidato negro, como requerido pela PR do Distrito Federal.

Para evitar o constrangimento dos candidatos de se submeterem a uma banca presencial, de modo a tentar minimizar o desgaste de implementar o que poderia vir a ser chamado de “tribunal racial”, como ficou marcado o sistema da UnB (Maio e Santos, 2005b), a Polícia Federal optou por efetuar a avaliação à distância. O edital estabeleceu que os candidatos deveriam preencher um questionário, confirmar a sua autodeclaração e enviar uma fotografia. A banca, composta por dois servidores da Polícia Federal, um negro e um branco, e dois professores da UnB, negros, com histórico e experiência em temas vinculados a políticas afirmativas, avaliaria os candidatos considerando quatro aspectos: i) questionário; ii) autodeclaração; iii) fenótipo apresentado pelo candidato a partir da análise da fotografia enviada; e iv) informações existentes, fornecidas ou não pelo próprio candidato, que auxiliassem na análise acerca da condição do candidato como pessoa negra.

O quarto aspecto de avaliação foi incluído para servir como elemento antifraude, preocupação demonstrada pela PR do Distrito Federal. De acordo com o edital de abertura, os testes do exame de aptidão física, uma das fases do concurso público, seriam gravados em vídeo pela banca. Assim, as imagens registradas nos testes físicos seriam utilizadas para avaliar se o candidato era de fato negro e se a fotografia apresentada correspondia ao seu real fenótipo. Ademais, de modo a assegurar o direito mais amplo ao candidato para concorrer à reserva de vagas, a condição para que ele não fosse considerado negro era que a decisão dos integrantes da banca fosse unânime nesse sentido.

O edital previa, também, que o candidato que não fosse considerado negro pela banca seria eliminado do concurso público, uma das medidas antifraude, atendendo às solicitações da PR do Distrito Federal. Em contrapartida, permitiu-se que os candidatos desistissem de concorrer às vagas reservadas aos candidatos negros, uma vez que o procedimento não estava previsto no edital de abertura. Assim, foi realizado o procedimento, cujo resultado restou divulgado no Edital nº 14 DGP/PF, de 15 de julho de 2015, sendo constatado que 102 candidatos foram considerados negros, 104 desistiram da reserva de vagas e 76 foram eliminados do certame por não terem confirmada a sua autodeclaração.

4 POSICIONAMENTOS CONTRADITÓRIOS DO MPF E DECISÕES JUDICIAIS DIVERGENTES EM UM MESMO PROCESSO

Questionando o concurso da Polícia Federal, a PR do Espírito Santo protocolou a ACP nº 0119328-36.2015.4.02.5001, distribuída para a 4ª Vara Federal de Vitória/Espírito Santo, requerendo a declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, buscando impedir a reserva de vagas. Subsidiariamente, solicitou que prevalecesse a autodeclaração dos candidatos negros, contrariando o

posicionamento da PR do Distrito Federal – caso os dois primeiros pedidos não fossem acolhidos, solicitava que a verificação fosse presencial. A 4ª Vara Federal de Vitória negou os pedidos da PR do Espírito Santo.

Após encerrada a primeira etapa do concurso, quando o curso de formação já se encontrava em andamento na ANP, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) proferiu decisão, em 21 de agosto de 2015, no Agravo de Instrumento (AI) nº 0008535-95.2015.4.02.000, acolhendo o terceiro pedido da PR do Espírito Santo. Determinou-se a anulação da verificação realizada, ordenou-se a realização de novo procedimento de heteroidentificação, de modo presencial, e solicitou-se que os candidatos não considerados negros pela banca não fossem eliminados do concurso público, caso tivessem nota para permanecer na lista da ampla concorrência. O resultado do novo procedimento foi tornado público por meio do Edital nº 24 DGP/PF, de 23 de novembro de 2015.

Dos 102 candidatos considerados negros no primeiro procedimento, apenas 66 permaneceram entre os 93 que compunham a nova listagem. Tal situação decorreu das desistências dos candidatos de participar do segundo procedimento de verificação, após constatarem que tinham classificação suficiente para permanecer na lista ampla, e dos candidatos que haviam desistido de participar do primeiro procedimento de verificação e resolveram participar do segundo – uma vez que, de acordo com a decisão judicial, não poderiam ser excluídos do concurso público se não fossem considerados negros.

O novo resultado teve grande impacto no certame, alterando substancialmente a classificação dos candidatos. Assim, 34 candidatos negros e não negros que estavam matriculados no curso passaram a figurar fora do número de vagas, perdendo direito à matrícula no curso e, conseqüentemente, à nomeação no cargo, ocorrida em 31 de dezembro de 2015. A eliminação desses candidatos foi formalizada pelo Edital nº 26 DGP/PF, de 23 de dezembro de 2015.

Sucedendo que, em 15 de fevereiro de 2016, foi proferida nova decisão nos autos do AI nº 0008535-95.2015.4.02.000, dessa vez por outro desembargador, para quem o feito foi redistribuído. A segunda decisão apontou a incoerência dos pedidos feitos pela PR do Espírito Santo e considerou que a entrevista presencial realizada por banca não era capaz de suprir a ausência de critérios legais ou oficiais, dada a “persistente subjetividade dos avaliadores”. Determinou-se a nomeação de todos os candidatos autodeclarados negros, bem como a readmissão no certame de todos aqueles que, embora tenham se autodeclarado negros, foram eliminados nos procedimentos de verificação, ainda que tivessem pontuação suficiente para aprovação na ampla concorrência. Ou seja, a autodeclaração prevista no edital de abertura voltou a prevalecer.

O efeito imediato dessa decisão foi que o número de candidatos negros aprovados no concurso público subiu de 93 para 241, alterando novamente a classificação. Como consequência dessa alteração, o número de candidatos que perderiam o direito à nomeação aumentou de 34 para 67, devendo a Polícia Federal tornar sem efeito a nomeação de 33 policiais que já estavam em exercício no cargo público. Possivelmente alertado acerca da repercussão dessa nova decisão, três dias depois, o TRF2 proferiu a terceira decisão, determinando a nomeação de todos os candidatos, cotistas e não cotistas, que concluíram o curso de formação, ainda que o total de nomeados superasse o número de vagas previstas no certame, o que foi cumprido pela Polícia Federal. Desse modo, os 34 candidatos que haviam sido eliminados do concurso público em dezembro de 2015 foram nomeados nos cargos de APF em março de 2016.

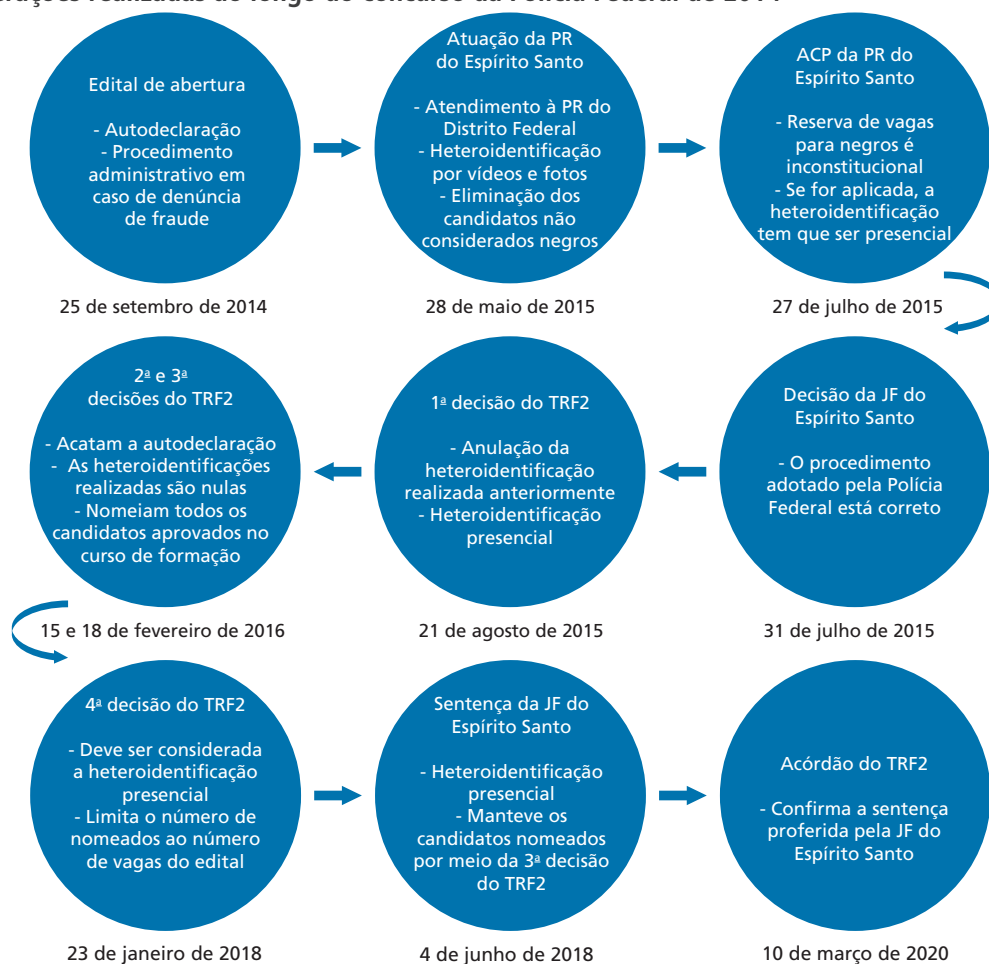
Em 23 de janeiro de 2018, porém, a 5ª Turma Especializada do TRF2 proferiu a quarta decisão nos autos do AI nº 0008535-95.2015.4.02.000, concordando com a primeira decisão, revogando a

segunda e terceira decisões e determinando que fossem respeitados os quantitativos de cargos fixados no edital de abertura do concurso público. Como consequência dessa última decisão, os 34 policiais que estavam em exercício no cargo há quase dois anos teriam sua posse tornada sem efeito.

Antes que a Polícia Federal fosse notificada da decisão, foi exarada, em 4 de junho de 2018, pela 4ª Vara Federal do Espírito Santo, a sentença nos autos principais da ACP, confirmando o resultado da verificação presencial, assegurando a possibilidade de desistência das cotas aos que desejassem e garantindo que os reprovados na verificação figurassem na listagem de ampla concorrência, caso tivessem obtido nota suficiente. A sentença, confirmada em março de 2020 pelo TRF2, também ratificou a permanência no cargo dos candidatos nomeados por meio da terceira decisão judicial proferida nos autos do AI. Assim, após quatro anos de insegurança jurídica, com a confirmação pelo TRF2, os 34 candidatos negros e não negros puderam ser confirmados no cargo policial, encerrando o longo período de calvário.

A figura 1 ilustra a linha do tempo e sintetiza as alterações realizadas ao longo do concurso público promovido pela Polícia Federal, ocorridas em função da atuação do MPF e das decisões judiciais.

FIGURA 1

Alterações realizadas ao longo do concurso da Polícia Federal de 2014

Elaboração do autor.

Obs.: JF – Justiça Federal.

5 SITUAÇÃO ATUAL DOS CONCURSOS DA POLÍCIA FEDERAL

Em 2 de agosto de 2016, foi publicada a Orientação Normativa nº 3 do MPDG, que estabelecia que as organizações públicas deveriam incluir nos editais dos concursos os procedimentos para aferir a veracidade da autodeclaração dos candidatos negros, observando apenas critérios fenotípicos (Akuamoa *et al.*, 2019). Em razão da jurisprudência observada no seu concurso e respeitando o normativo do MPDG, a Polícia Federal planejava, em 2018, um novo certame, estabelecendo que não eliminaria os candidatos que não fossem considerados negros pela banca, se tivessem pontuação suficiente para a ampla concorrência.

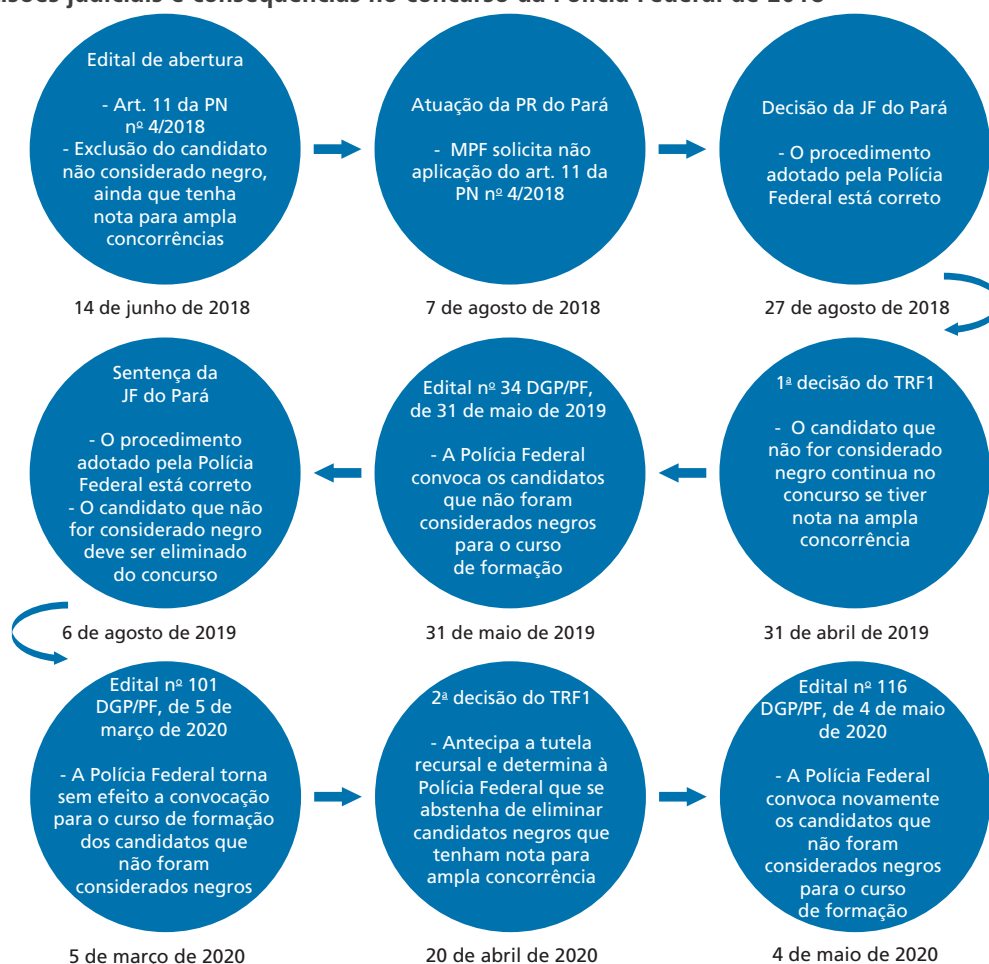
Entretanto, com a publicação da PN nº 4, de 6 de abril de 2018, a Polícia Federal se viu obrigada a deixar de incluir tal previsão no edital de abertura do novo certame. Assim, obedecendo ao art. 11 da portaria, o Edital nº 1 DGP/PF, de 14 de junho de 2018, dispôs que os candidatos que se declarassem negros e não tivessem a autodeclaração confirmada pela comissão de heteroidentificação seriam eliminados do concurso, ainda que possuísem nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e que estivessem de boa-fé.

Ocorre que, após a publicação do edital de abertura, a PR no Pará, depois de recomendar que a Polícia Federal alterasse o seu edital para não excluir os candidatos que não fossem considerados negros, mas que tivessem nota para permanecer na ampla concorrência, o que não foi acatado pelo órgão, interpôs a Ação Civil Pública nº 1002480-73.2018.4.01.390 – 1ª Vara Federal no Pará (JF do Pará). Na ação, questionou-se tal previsão editalícia. Embora o Juízo da 1ª Vara Federal do Pará tenha indeferido o pedido de liminar e sentenciado em sentido contrário ao desejado pela PR no Pará, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) decidiu, por meio do AI nº 1028903-33.2018.4.01.0000, que tal regramento não é admitido, ao considerar que o art. 11 da PN nº 4/2018 extrapola os limites previstos no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 12.990/2014.

A decisão proferida no agravo de instrumento é a que permanece vigente. Porém, ao longo do certame realizado em 2018, em razão das decisões proferidas pela primeira e pela segunda instância, com diferentes entendimentos, foram publicados os editais nºs 34 DGP/PF, de 31 de maio de 2019; 101 DGP/PF, de 5 de março de 2020; e 116 DGP/PF, de 4 de maio de 2020, respectivamente, convocando candidatos para o curso de formação, excluindo os candidatos do referido curso e, por fim, os reintegrando. Tal situação causou nova insegurança jurídica para a Polícia Federal e para os candidatos, que, até o momento, não foram nomeados no cargo público, apesar de terem concluído o curso de formação.

Como visto, assim como no concurso público realizado pela Polícia Federal em 2014, o certame de 2018 também foi marcado por reviravoltas em razão de decisões judiciais e da atuação do MPF. A figura 2 reflete a insegurança jurídica do concurso público, resumindo os diferentes posicionamentos do Poder Judiciário a respeito da manutenção ou não dos candidatos que não foram considerados negros no procedimento de heteroidentificação, mas possuíam nota suficiente para permanecer na lista ampla, e informa a consequência para os candidatos participantes do processo seletivo.

FIGURA 2

Decisões judiciais e consequências no concurso da Polícia Federal de 2018

Elaboração do autor.

Em 2021, por meio do Edital nº 1 DGP/PF, de 15 de janeiro de 2021, a Polícia Federal lançou um novo concurso para o provimento de 1.500 cargos. Em obediência à decisão do TRF1, o órgão não previu o disposto no art. 11 da PN nº 4/2018. No entanto, o acatamento do julgado pela Polícia Federal não é garantia de segurança jurídica do certame, por se tratar de decisão monocrática, que ainda será submetida a colegiado do TRF1 e ao crivo dos tribunais superiores. Tal situação coloca candidatos e o órgão em nova espiral de desassossego, o que pode prejudicar o seguimento do concurso público e dificultar a execução da ação afirmativa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise da experiência da Polícia Federal, foi possível visualizar as dificuldades na definição dos critérios empregados no concurso público para estabelecer a forma de implementar a reserva de vagas para candidatos negros e evitar fraudes, sem que seja tolhido o direito dos candidatos de se reconhecerem como negros. Também foram constatados entendimentos contraditórios no posicionamento do MPF e nas decisões judiciais acerca do tema, o que torna o processo seletivo mais complexo e difícil de ser executado.

Um dos principais aprendizados da Polícia Federal no processo de implementação da reserva de vagas para candidatos negros foi observar que o entendimento do MPF a respeito do tema pode variar entre as suas procuradorias. Verificou-se que seguir o posicionamento de uma destas não significa necessariamente que não poderão surgir questionamentos de outras procuradorias, como ocorreu no concurso público de 2014, quando a Polícia Federal efetuou ajuste nas regras do certame para estabelecer a heteroidentificação e evitar a sua judicialização pela PR do Distrito Federal e foi questionada pela PR do Espírito Santo, que entendia que a reserva de vagas era inconstitucional. Por essa razão, após a publicação do edital de abertura do concurso público, ocorrendo o eventual questionamento pelo MPF, especialmente quando contrário aos normativos vigentes, o caminho mais seguro é aguardar o posicionamento do Poder Judiciário, como ocorreu no concurso público de 2018. Ainda assim, constatou-se que o entendimento dos magistrados a respeito do tema ainda não está assentado, o que contribui para a manutenção da insegurança jurídica acerca da reserva de vagas para candidatos negros nos concursos públicos.

Diante de tal cenário, com risco potencial de cercear direitos dos candidatos e com a insegurança jurídica gerada para todos os envolvidos, é recomendável que a Seppir, o Ministério da Economia, o MPF e a Advocacia-Geral da União (AGU) se unam no esforço de consolidar um entendimento que oriente as organizações públicas, de modo a evitar a previsível judicialização dos concursos públicos. Assim, considerando que os normativos em vigor não estão sendo suficientes para reger os processos seletivos, tal consenso é essencial para aprimorar a ação afirmativa e assegurar a inclusão social de segmentos desprivilegiados e discriminados da população brasileira, sem que sejam restringidos os seus direitos e sem causar sofrimento aos candidatos a cargos públicos.

REFERÊNCIAS

- AKUAMOA, K. *et al.* **As políticas de ações afirmativas e as fraudes:** uma reflexão sobre as iniciativas do estado e sua eficácia inclusiva. Brasília: Ipea, 2019. (Boletim de Políticas Sociais, n. 26).
- ALMEIDA, M. M. M. Ações afirmativas: dinâmicas e dilemas teóricos entre a redistribuição e reconhecimento. *In: SEMINÁRIO NACIONAL E MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA*, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007.
- CARVALHO, M. R. G. Breves reflexões suscitadas pelo artigo “Política de cotas raciais, os ‘olhos da sociedade’ e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB)”. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 264-267, jun. 2005.
- DOMINGUES, P. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 164-176, ago. 2005.
- FARIA, I. P. Cotas raciais em concurso público: o ingresso na carreira docente. **Diálogo**, Canoas, n. 32, p. 147-165, ago. 2016.
- GOMES, J. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. *In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Org.). Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais.* Rio de Janeiro: DP&A, 2003. 216 p.

GUARNIERI, F. V.; MELO-SILVA, L. L. Ações afirmativas na educação superior: rumos da discussão nos últimos cinco anos. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 70-78, ago. 2007.

GUIMARÃES, A. S. A. Entre o medo de fraudes e o fantasma das raças. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 215-217, jun. 2005.

MAIO, M. C.; SANTOS, R. V. As cotas raciais nos horizontes da antropologia: tréplica a dezoito comentaristas. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 292-308, jun. 2005a.

_____. Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB). **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 181-214, jun. 2005b.

PETRUCCELLI, J. L. Raça, identidade, identificação: abordagem histórica conceitual. In: PETRUCCELLI, J. L.; SABOIA, A. L. (Org.). **Características étnico-raciais da população**: classificação e identidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. cap. 1.

REZENDE, V. E. Ação afirmativa e concurso público: reserva de cotas para os afro-brasileiros. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região**, n. 12, p. 83-106, 2007.

SANTOS, S. A.; SILVEIRA, M. Políticas de promoção da igualdade racial e ação afirmativa. **Salto para o Futuro**, n. 12, p. 39-54, set. 2010.

SENHORAS, E. M. Debates sobre a legislação federal de cotas étnico-raciais no Brasil. **Examápaku**, Boa Vista, v. 8, n. 1, p. 30-51, 2015.

SILVA, J. R.; BALASSIANO, M.; SILVA, A. R. L. Burocrata proteano: articulações de carreira em torno e além do setor público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 18, n. 1, p. 1-19, fev. 2014.

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 autodeclaram 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	Edital	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 tratem 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.

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_syT-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(as) 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.

CONCURSOS PÚBLICOS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS: SISTEMA DE JUSTIÇA

PARA ALÉM DOS EDITAIS: COTAS RACIAIS NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO¹

Amanda Ribeiro dos Santos²

Cecília Amália Cunha Santos³

Irene Cardoso Sousa⁴

Karla Cristina da Silva Sousa⁵

Lívia Sant'Anna Vaz⁶

Renata Aline de Oliveira⁷

Samira Mercês dos Santos⁸

Tanany Frederico dos Reis⁹

Vanessa Machado¹⁰

1 INTRODUÇÃO

Em 2020, a Comissão Pérolas Negras, do Movimento Nacional de Mulheres do MP, realizou pesquisa qualitativa¹¹ sobre a efetividade das cotas raciais nos concursos públicos para membros(as) dos MPs. Em um contexto de persistente desigualdade étnico-racial no Brasil, que tem no racismo institucional/estrutural¹² uma de suas expressões mais significativas, essa pesquisa se justifica pela necessidade de mapear e materializar institucionalmente ações que visem não apenas à promoção formal da igualdade racial, mas, sobretudo, a medidas antirracistas permanentes e concretas, que viabilizem a inclusão de pessoas negras nos espaços de poder e decisão.

A relevância institucional¹³ justifica a investigação sobre a seleção e o ingresso dos(as) membros(as) das unidades estaduais. Importa aumentar a presença negra no MP, instituição permanente e essencial à justiça, garantia da ordem jurídica, do Estado Democrático Constitucional e dos interesses sociais e individuais indisponíveis,¹⁴ pois desempenha as funções de preservação da cidadania e da dignidade humana.

Os dados reunidos foram analisados a partir dos marcos legais que garantem o direito às cotas no Brasil, com destaque para a CF/1988 e o Estatuto da Igualdade Racial, além de instrumentos

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art7>

2. Promotora de justiça do Ministério Público (MP) do Paraná.

3. Procuradora do trabalho; e coordenadora da Procuradoria do Trabalho do Município (PTM) de Araguaína (Tocantins).

4. Promotora de justiça do MP de Pernambuco.

5. Promotora de justiça do MP do Amazonas.

6. Promotora de justiça do MP da Bahia.

7. Analista de direito do MP do Distrito Federal e Territórios.

8. Promotora de justiça do MP do Maranhão.

9. Analista do MP de Pernambuco.

10. Servidora do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

11. Pendente de publicação.

12. Sobre o racismo estrutural, é importante registrar a definição: "Estruturas oficiais operam de uma maneira que privilegia manifestadamente seus sujeitos brancos, colocando membros de outros grupos racializados em uma desvantagem visível, fora das estruturas dominantes" (Kilomba, 2019, p. 77). Por sua vez, o racismo institucional "se refere a um padrão de tratamento desigual nas operações cotidianas tais como em sistemas e agendas educativas, mercados de trabalho, justiça criminal etc." (*op cit.*, p. 77-78).

13. No desenho institucional feito pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o MP abrange o MP da União e os MPs dos estados (art. 128).

14. Art. 127 da CF/1988.

normativos internacionais, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Declaração de Durban e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.¹⁵

Outras normativas fundamentais para a análise dos dados coletados foram a Lei Federal nº 12.990/2014 e a Resolução nº 170/2017, do CNMP. A primeira prevê a reserva aos(as) negros(as) de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal. Já a referida resolução reserva o mínimo de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do CNMP e do MP brasileiro: membros(as) e servidores(as).

2 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, realizada entre 31 de agosto e 1º de outubro de 2020. Para a coleta de dados, utilizou-se um formulário estruturado em quatro eixos: identificação do órgão; características da banca organizadora; análise dos editais; nomeação dos(as) aprovados(as).

O referido instrumental foi preenchido por integrantes da comissão a partir da leitura e análise de editais e da consulta de outros documentos¹⁶ dos concursos, realizados no período de 2017¹⁷ a 2020.

A pesquisa excluiu o exame dos concursos de ingresso do MP da União e seus ramos,¹⁸ assim como não abrangeu os certames para os cargos efetivos de servidores(as) dos órgãos. Os resultados que serão apresentados referem-se aos onze concursos públicos realizados para o ingresso na carreira inicial de membros(as) – promotor(a) de justiça substituto(a).

3 DISCUSSÃO DOS DADOS

Inicialmente, adverte-se que o texto apresenta sucintamente a discussão dos dados e resultados mais relevantes obtidos na pesquisa e algumas das proposições necessárias para alcançar maior efetividade da política pesquisada.

3.1 Dados relevantes

3.1.1 Respeito à reserva do mínimo de 20% das vagas

O respeito à reserva do mínimo de 20% das vagas foi constatado em todos os concursos pesquisados. Uma exceção positiva foi encontrada no MP do estado da Bahia, uma vez que foi previsto o percentual de 30%.

Nesse ponto, as autoras propõem que o percentual mínimo de 20% para reserva de vagas seja um critério subsidiário. Em regra, a reserva de vagas deve ser proporcional à composição racial da população do estado, a fim de aumentar a presença de pessoas negras no MP. Tal critério já é

15. As ações afirmativas tornam-se expressamente direito fundamental, visto que o diploma foi recentemente ratificado, em 12 de maio de 2021, e passou a ter *status* constitucional.

16. Normalmente, a instituição organizadora do certame concentra em um *hotsite* documentos de interesse dos(as) candidatos(as), tais como o regulamento do concurso, o edital e suas alterações, a divulgação dos classificados a cada etapa, o nome de componentes das bancas, chamadas públicas para apresentação de documentos e exames médicos, alterações no edital, o prazo para apresentação de recursos e seus resultados.

17. O marco inicial (2017) refere-se ao ano de aprovação da Resolução CNMP nº 170, de 13 de junho de 2017.

18. Excluída a análise da verificação dos editais referentes aos concursos de ingresso no MPT, no MP do Distrito Federal e territórios, no MP Federal e MP Militar, já que cada um dos ramos organiza e realiza seus próprios concursos.

utilizado para o preenchimento das vagas decorrentes de cotas sociorraciais nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio.¹⁹

3.1.2 Verificação da condição de cotista

Observou-se que, na maioria dos certames, os critérios de autodeclaração e heteroidentificação foram utilizados, em atendimento à previsão do art. 5º da Resolução CNMP nº 170/2017. Excepciona-se o MP do estado do Rio de Janeiro, que não instituiu comissões de heteroidentificação na realização de seu concurso.

Os critérios de heteroidentificação constavam na maioria dos editais.²⁰ Isso significa dizer que os(as) candidatos(as) sabiam previamente a forma de verificação de sua autodeclaração. Ademais, a combinação de critérios de autodeclaração e heteroidentificação inibe a tentativa de burlas, garante que as pessoas aprovadas como cotistas sejam efetivamente negras e impede o desvio de finalidade da política de inclusão de aumento da presença negra nas instituições.

3.1.3 Ausência de uniformidade e transparência

Observou-se a ausência de padrão no procedimento de heteroidentificação,²¹ uma vez que não há uniformidade no número de componentes da comissão de heteroidentificação, na definição das aptidões de membros(as),²² na observância de paridade de gênero e raça²³ e na instância recursal.

Igualmente, foram encontrados resultados diversos sobre as implicações da ausência injustificada de candidato(a) autodeclarado(a) negro(a)²⁴ e as consequências relativas quanto ao indeferimento da condição de cotista.²⁵

Além disso, verificou-se ausência de transparência nas listas de cotistas com nota suficiente para seguir no concurso, assim como não foi possível averiguar se a regra da recomposição de cotistas tem sido uma realidade, em razão da não publicação dos(as) candidatos(as) negros(as) que concorrem na ampla concorrência.

19. Confira-se o art. 5º da Lei nº 12.711/2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>.
20. Exceto nos editais dos concursos dos MPs dos estados da Bahia e de Santa Catarina, em que não houve regra expressa sobre critérios adotados pela comissão de verificação das autodeclarações.

21. A redação do dispositivo que determina a heteroidentificação na Resolução CNMP nº 170/2017 faz referência a “candidatos classificados”, o que causa interpretação no sentido de que a resolução posterga o momento da heteroidentificação para o final do certame. Observou-se ser comum a verificação da autodeclaração ocorrer em seguida à prova discursiva/subjetiva (MPs de Mato Grosso, Santa Catarina, Paraíba e Pernambuco); em outros, tal etapa coincide com a fase de inscrição, seja preliminar (Paraná) ou definitiva (Mato Grosso do Sul). Houve seleções em que a heteroidentificação ocorreu após a prova preambular (Goiás e Minas Gerais) ou posteriormente à prova oral (Bahia). O momento da heteroidentificação é importante, pois fornece dados relevantes para a constatação de falhas de inclusão, resultantes da avaliação tardia dos(as) candidatos(as) beneficiários(as) das cotas raciais, que, muitas vezes, sequer chegam à etapa da heteroidentificação por concorrerem com candidatos(as) não negros(as) inscritos(as) como cotistas. Quanto mais cedo se avaliam as autodeclarações, melhor será para a política afirmativa.

22. Sobre as comissões de heteroidentificação, a pesquisa constatou que, na maior parte das unidades estudadas, não há a adoção dos regimentos da Portaria nº 4/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A maioria opta por designar promotores(as) de justiça e servidores(as), como observado nas unidades ministeriais de Goiás, Paraná, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, ou integrantes de entidades externas.

23. Os editais de algumas unidades, entretanto, preveem que a comissão de heteroidentificação observará diversidade de gênero e cor/raça e notável saber sobre a temática (Paraíba e Mato Grosso).

24. Outro resultado relevante encontrado é quanto às consequências que recaem sobre o(a) candidato(a) não considerado(a) negro(a). Foi possível identificar que, na maioria dos editais analisados, os(as) indeferidos(as) pela comissão de heteroidentificação passam, automaticamente, a competir na ampla concorrência, permanecendo no certame, sem qualquer sanção.

25. Igualmente, verificou-se a ausência de previsão de punições nos editais analisados para a conduta de não comparecimento dos(as) candidatos(as) na fase de heteroidentificação.

É preciso previsão expressa sobre as novas vagas que surgirão no decurso do período de validade do certame, que deverão observar os critérios de alternância e proporcionalidade da classificação para o preenchimento dos novos cargos. Entretanto, o conhecimento desse cenário exige ainda a solicitação de informações ao departamento de recursos humanos ou o acompanhamento de publicações convocatórias para nomeação.

3.1.4 Regras editalícias neutras: cláusulas de barreira e impacto desproporcional

Talvez, um dos achados mais relevantes da pesquisa seja o que diz respeito às regras editalícias ditas neutras, como notas de corte e critérios de classificação objetivos para as fases subsequentes (cláusulas de barreira). Tais regras são previstas em todos os editais analisados, como o formato de notas mínimas e o limite de classificados(as) entre as fases objetiva e discursiva.

A maioria dos editais informa que as candidaturas negras, aprovadas dentro do número de vagas oferecidas para a ampla concorrência, não serão computadas para efeito do preenchimento das vagas reservadas. Porém, a combinação de critérios (nota mínima e classificação, por exemplo) pode atingir a efetividade da política pública.

Por exemplo, na fase inicial do concurso do MP do Rio Grande do Sul, o(a) cotista precisa de 50% de acertos em cada um dos conteúdos da prova preambular e se classificar entre as duzentas melhores notas de cotistas. Já o MP do Paraná estabelece que, se o número de candidaturas negras classificadas entre as trezentas melhores notas não atingir o percentual de 20% – sessenta classificados(as) –, haverá aprovação adicional de candidatos(as) suficientes a completar tal número, desde que atingida a nota mínima (60%).

A primeira previsão é mais benéfica (Rio Grande do Sul), visto que assegura a participação de até duzentas candidaturas negras na fase seguinte, em paridade com os(as) classificados(as) em ampla concorrência. Contudo, em uma análise quantitativa do Rio Grande do Sul e do Paraná, assim como de outros editais analisados, fica evidenciada a baixa efetividade das cotas raciais nos concursos analisados.

TABELA 1

Número de candidaturas negras classificadas, por etapa no concurso

Unidade	Fase preambular	Fase discursiva	Fase oral
MP do Rio Grande do Sul	Suspensão	Suspensão	Suspensão
MP do Paraná	9	0	0
MP de Goiás	53	0	0
MP da Bahia	169	3	3
MP de Minas Gerais	84	7	5
MP do Piauí	40	17	10
MP do Mato Grosso	27	18	Não concluído
MP da Paraíba	50	36	2
MP do Mato Grosso do Sul	37	2	0

Elaboração das autoras.

Embora as cláusulas de barreira sejam apenas regras aritméticas, aparentemente neutras, observa-se um grande impacto sobre os(as) candidatos(as) cotistas, pois, além do alcance de notas

mínimas sobre o conhecimento geral exigido, sobrepõem-se outros requisitos, como a limitação de classificados(as), desprovidos(as) de parâmetro normativo.²⁶

A baixa efetividade das ações afirmativas pode caracterizar violação dos princípios constitucionais da igualdade e da não discriminação. Essa realidade impõe uma atuação crítica, a fim de garantir a efetividade à política de promoção da igualdade. Nessa perspectiva, a adoção apenas de nota mínima aos(as) cotistas se revela mais justa e adequada à desejada eficácia do sistema de cotas, porque não vincula a aprovação do concurso a critérios eliminatórios combinados, como cláusulas por número de candidatos(as), logo no início do certame. A obtenção de nota mínima classificaria automaticamente para as fases seguintes e ensejaria a ampliação da participação de candidaturas negras.

4 PROPOSIÇÕES

A construção de caminhos revolucionários em busca da igualdade racial é um grande desafio depois de tantos anos de desumanização e exclusão sistemática da população afro-brasileira. Nesse caminho, é preciso que o MP espelhe nos seus quadros a diversidade étnico-racial da sociedade brasileira, por meio da efetividade de ações afirmativas raciais, e, assim, cumpra a sua missão constitucional de defesa do Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, elaboramos um quadro de categorização dos principais tipos de normas editais e critérios capazes de conferir maior eficácia às cotas raciais e, conseqüentemente, maior inserção de pessoas negras nos quadros do MP brasileiro.

26. Resolução CNMP nº 14/2006 (norma geral aplicável a candidaturas cotistas e não cotistas), em seu art. 16, diz que “o concurso constará de provas escritas, oral e de títulos. § 1º As provas versarão exclusivamente sobre matérias jurídicas detalhadas no programa, facultando-se a aplicação de prova sobre conhecimento da língua portuguesa. § 2º As provas orais terão caráter eliminatório e serão registradas em gravação de áudio ou por qualquer outro meio que possibilite a sua posterior reprodução. § 3º A prova de tribuna, onde houver, será meramente classificatória e, quanto ao registro, observará o disposto no parágrafo anterior. § 4º A prova de títulos será meramente classificatória, devendo o edital estabelecer o prazo para a apresentação deles, com o devido detalhamento e pontuação”. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-0142.pdf>>.

QUADRO 1

Principais tipos de normas editalícias e critérios

	Categoria	Modalidade que confere maior eficácia à política de cotas raciais	Pontos positivos	Normativas do CNMP
1	Composição da comissão de heteroidentificação e da banca do concurso.	Garantia de diversidade de raça e gênero na composição da comissão e heteroidentificação e na banca do concurso. Nesse ponto, importante a análise do perfil étnico-racial de cada MP – a ser promovida pelo CNMP –, conjuntamente aos estudos da necessidade de admissão de pessoal, a fim de compreender e mensurar o <i>deficit</i> de diversidade e a importância de assegurar a eficácia das ações afirmativas.	- O respeito à diversidade de raça e gênero, em todas as esferas, aproxima a instituição da composição da própria sociedade. - Uma comissão/banca diversa tende a uma maior abertura para a pluralidade de visões de mundo, necessária à atuação ministerial. - Maior representatividade de grupos vulnerabilizados.	Resolução nº 170/2017 – “Art. 5º (...) § 8º A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deverá ter seus membros distribuídos por gênero e cor” (Brasil, 2017).
2	Sanção nos casos de não validação da autodeclaração ou ausência injustificada na etapa de heteroidentificação.	Exclusão do certame, salvo dúvida razoável confirmada pela comissão recursal (nesse caso, transferência para a lista de ampla concorrência). Em caso de ausência justificada aceita pela comissão recursal, esta deverá proceder à heteroidentificação da(o) cotista, sem possibilidade de recurso.	- Evita a banalização da etapa de heteroidentificação, que deve ser considerada eliminatória. - Evita o incentivo às fraudes, pois a transferência para ampla concorrência em todo e qualquer caso de não validação da autodeclaração racial pela comissão seria sanção ineficaz. Em outras palavras, posicionar o(a) candidato(a) fraudador(a) na lista em que deveria estar desde o princípio, sem qualquer sanção concreta, o(a) estimula a arriscar a fraude.	Resolução nº 170/2017 – “Art. 5º (...) § 4º O candidato não será considerado enquadrado na condição de negro quando: a) não comparecer à entrevista; b) não assinar a declaração; e c) por maioria, os integrantes da comissão considerarem que o candidato não atendeu à condição de pessoa negra. (...) § 7º Comprovando-se falsa a declaração, o candidato será eliminado do concurso e se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua nomeação, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis” (Brasil, 2017).
3	Cômputo de cotistas nas listas.	Cômputo de cotistas com pontuação suficiente para aprovação na ampla concorrência nesta lista e não na lista de cotistas.	- Abertura para aprovação de mais pessoas negras no certame, as que serão computadas na ampla concorrência e aquelas que subirão na lista de cotistas. - Tratamento do percentual de reservas para pessoas negras como garantia de um mínimo (e não máximo) de pessoas negras no certame.	Resolução nº 170/2017 – “Art. 6º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas a eles reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso. (...) §2º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas a candidatos negros” (Brasil, 2017).
4	Exigência da temática da promoção da igualdade racial no certame.	A inclusão da temática de promoção da igualdade étnico-racial e legislação específica em todos os editais de concurso público e, por conseguinte, a abordagem aprofundada, múltipla e transversal no decorrer das fases classificatórias e eliminatórias.	- Exigência de conhecimentos mínimos sobre práticas antirracistas e legislação pertinente. - Constatação pelos(as) candidatos(as) da importância da temática na sua atuação funcional. - Reflexão sobre os fundamentos das normas vigentes sobre igualdade racial. - Estudo sobre o direito e as relações raciais, além de práticas e ações antidiscriminatórias, despertando nos(as) candidatos(as) a importância do tema para sua atuação funcional.	Recomendação nº 40/2016 – “Art. 2º Os ramos do MP da União e dos estados incluam o tema da promoção da igualdade étnico-racial e legislação específica correspondente como matéria obrigatória nos editais de concurso para provimento de cargos e nos cursos de formação inicial e continuada de membros e servidores do MP” (Brasil, 2016).

(Continua)

(Continuação)

	Categoria	Modalidade que confere maior eficácia à política de cotas raciais	Pontos positivos	Normativas do CNMP
5	Controle da comissão de heteroidentificação e da banca do concurso.	Formação de comissão por integrantes da própria instituição ou adoção de mecanismos que imponham diretrizes e permitam a fiscalização das bancas externas. Além disso, a obrigatoriedade da instituição de comissões de heteroidentificação, preferencialmente em momento inicial do certame. Em conjunto, a definição de parâmetros de condução dos trabalhos, como quórum de decisão, consequências da ausência no dia da entrevista e recursos. Aponta-se também a importância da transparência dos trabalhos da comissão, inclusive quanto à sua composição, que deve respeitar a diversidade étnico-racial dos(as) membros(as).	- Controle da garantia de respeito à diversidade racial e de gênero. - Controle da necessidade de que os(as) integrantes da comissão/banca terão conhecimento sobre as normativas pertinentes do CNMP e sobre relações étnico-raciais. - Garantia de que a decisão da comissão de heteroidentificação seja condizente com o contexto local, aplicando-se os termos da Portaria Normativa nº 4/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. - Controle da obrigatoriedade de inclusão da temática da promoção da igualdade racial no conteúdo das provas. - Maior transparência quanto ao cumprimento dos itens anteriores. - Fiscalização efetiva do cumprimento das normas que regem as ações afirmativas, de modo a coibir fraudes e desvios de finalidade.	Não há.

Elaboração das autoras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame analítico dos editais permitiu identificar incongruências em contrariedade aos avanços sociais conquistados pela população negra no Brasil, que foram promovidos, pelo menos em parte, pelos instrumentos constitucionais e infraconstitucionais vigentes.

Da análise dos resultados, observa-se o desafio que as disposições editalícias representam para o êxito da política pública. Em que pese os percentuais de vagas reservadas nos editais, entre os onze estados que realizaram provas no período abrangido pela pesquisa, somente quatro possuem candidatos(as) negros(as) aprovados(as). O MP do Piauí obteve o maior percentual de aprovação, seguido pelos MPs de Minas Gerais, Paraíba e Bahia.²⁷

A simples previsão de um percentual de vagas para candidatos(as) negros(as), sem aferir o gradativo avanço nas etapas do certame, também traz prejuízo para a avaliação da eficácia da política afirmativa. Assim, espera-se contribuir com a previsão qualificada das cotas raciais em concursos públicos do MP e ampliar, assim, a possibilidade de reparação histórica à população negra brasileira.

Nessa perspectiva, é imprescindível a edição de nova resolução sobre o tema, que padronize a aplicação das cotas raciais nos concursos dos MPs, com o objetivo de garantir a efetividade de tão importante política pública.

27. Vale ressaltar, por oportuno, que não houve a obtenção da informação acerca do número de candidatos(as) autodeclarados(as) negros(as) aprovados(as) na fase de provas orais dos MPs de São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 40, de 9 de agosto de 2016.** Recomenda a criação de órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, a inclusão do tema em editais de concursos e o incentivo à formação inicial e continuada sobre o assunto. Brasília: CNMP, 2016.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 170, de 13 de junho de 2017.** Dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal. Brasília: CNMP, 2017.

KILOMBA, G. **Memórias da plantação:** episódios de racismo cotidiano. Tradução de Jess Oliveira. 1. ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

TECENDO A DIVERSIDADE DE RAÇA E GÊNERO: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS E NEGRAS VOLTADAS PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO MAIS COLORIDO E PLURAL¹

Cecília Amália Cunha Santos²

Luísa Nunes de Castro Anabuki³

*Quando as teias da aranha se juntam,
elas podem amarrar um leão.*

Provérbio africano

1 INTRODUÇÃO

Em 2017, o Ministério Público do Trabalho (MPT) incluiu a reserva de 20% das vagas para o cargo de procurador do trabalho para pessoas negras.⁴ Foi o primeiro ramo do Ministério Público da União (MPU) a tomar essa providência. Ao final, restou aprovado apenas um candidato negro. Diante do resultado, do perfil racial da instituição e da proximidade de uma nova prova, um grupo voluntário e independente de procuradoras do trabalho tomou a iniciativa, em julho de 2019, de pensar medidas e buscar soluções que pudessem facilitar a aprovação de mulheres negras.

Criou-se, então, o projeto Tecendo a Diversidade. A escolha do nome se deu pela percepção de que só uma convergência organizada de vontades, voluntariado e luta seria capaz de criar uma nova e plural realidade na instituição. Assim, entendeu-se que é necessária uma teia de esforços para tornar efetivo o sistema de cotas e incluir mulheres negras no MPT.

O projeto reúne procuradoras do trabalho que selecionam, a partir de questionários abertos ao público, mulheres negras bacharéis em direito que tenham interesse em integrar a carreira do MPT como procuradoras do trabalho. O coletivo é voluntário e sem vinculação institucional com o MPT e tem por objetivo aumentar a representatividade de mulheres negras na instituição, buscando suprir as necessidades das candidatas por meio de captação e distribuição de bolsas de cursos preparatórios para concurso, fornecimento de aulas voluntárias de temas essenciais à aprovação no concurso, acompanhamento psicológico com valores sociais, entre outros procedimentos de semelhante teor. Toda organização do projeto se dá pelo esforço das procuradoras que o compõem. Não há gerenciamento ou arrecadação de valores públicos ou privados, apenas intermédio entre os doadores de materiais e serviços e as beneficiárias.

O recorte do público-alvo do projeto deu-se, desde o início, como reconhecimento dos efeitos da interseccionalidade de gênero, classe e raça, que impõe barreiras ampliadas às negras (Crenshaw, 2002), estampadas na ausência de candidatas negras aprovadas no certame anterior.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art8>

2. Procuradora do trabalho.

3. Procuradora do trabalho.

4. Edital nº 136, de 9 de maio de 2017 – 20º concurso público para provimento de cargos de procurador do trabalho. Disponível em: [http://editaisconcursos.damasio.com.br/808_1_Anexo1_Ministério_Público_do_Trabalho_\(Procurador_2017\).pdf](http://editaisconcursos.damasio.com.br/808_1_Anexo1_Ministério_Público_do_Trabalho_(Procurador_2017).pdf).

Ademais, é notório que a quantidade de negros dentro da instituição é pequena, e a de mulheres negras, menor ainda. Segundo o censo realizado em 2021, dentro da Política Nacional de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade do MPT, foi registrada a presença de 1% de pessoas pretas entre os cargos de procurador do trabalho e procurador regional do trabalho, e não houve registro entre os subprocuradores gerais do trabalho, último grau da carreira.

Tendo em vista tamanha deficiência na representatividade da população brasileira no MPT, o projeto Tecendo a Diversidade nasceu como um facilitador para transformar essa realidade. Desse modo, este artigo apresenta relato, dados e reflexões de um ano e meio de acompanhamento dessa política. Nosso texto visa, por meio da metodologia de estudo de caso, analisar os resultados alcançados pelo projeto Tecendo a Diversidade no MPT, o perfil das selecionadas e as principais dificuldades relatadas pelas candidatas e enfrentadas pelo coletivo para consecução de seu objetivo, com a exposição das ideias que a experiência trouxe.

A partir dos resultados obtidos no último certame, com a aprovação e posse de duas candidatas integrantes do projeto, são inventariados os desafios encontrados para se alcançar melhores efeitos da política inclusiva, a fim de revelar como deve ser ampla e coordenada a proposta de construção de um MPT mais colorido e plural.

2 A POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO DE PESSOAS NEGRAS NO MPT: A PREVISÃO LEGAL DE COTAS EM EDITAIS É SUFICIENTE?

Inicialmente, apresenta-se como embasamento jurídico i) a Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 3º, *caput*, garante a criação de uma sociedade livre, justa e solidária⁵ (Brasil, 1988); ii) a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial;⁶ e a Declaração de Durban.⁷

Infraconstitucionalmente, há o sistema de proteção criado pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010). Por sua vez, a Lei nº 12.990/2014 prevê a reserva aos negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal.

A Resolução nº 170/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) trouxe a previsão de reservar a negras e negros, no mínimo, 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do próprio CNMP e do Ministério Público brasileiro. Nessa linha, no âmbito do MPT, o Conselho Superior exarou a Resolução nº 143/ 2017.

No XX Concurso para o cargo de procurador do trabalho, primeiro certame que trouxe referência às cotas no edital, apenas um candidato foi aprovado em todas as etapas, um homem negro entre trinta aprovados,⁸ percentual (3,33%) que está aquém dos 20% previstos como mínimo pela legislação. Esse número reforça o que Malomalo (2010) aduz ao afirmar que reduzir a questão das ações afirmativas a simples previsões de cotas em leis não resolve os problemas do *deficit* de

5. O microsistema antirracista constitucional traz ainda o artigo 4º, incisos II e VIII; o artigo 5º, inciso XLII; o artigo 7º, inciso XXX; e os artigos 215 e 216.

6. Adotada pela Resolução nº 2106-A da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965.

7. Adotada em 31 de agosto de 2001, em Durban (África do Sul), durante a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata.

8. Homologação do resultado final do concurso disponível em: <<https://bit.ly/3DPKheZ>>.

inclusão de pessoas negras na sociedade, pois a questão é complexa e exige um olhar mais amplo para diversos fatores sociais.

3 ANÁLISE DO PERFIL DAS PRIMEIRAS CANDIDATAS SELECIONADAS

Ainda em 2019, após a decisão de criação do projeto, o coletivo entendeu por abrir inscrições para mulheres negras a serem selecionadas a partir do preenchimento de formulário Google Forms.⁹ A divulgação se deu de forma orgânica, nas redes sociais das procuradoras do trabalho integrantes do Tecendo, bem como em grupos de WhatsApp de estudantes (voltados para MPT ou não) e coletivos negros.

Foram mais de trezentas inscrições.¹⁰ Entre elas, foram excluídas as que, na autodeclaração, responderam ser brancas (3,4% das respostas). Permaneceram pardas (14,1%), pretas (18,2%) e negras (63,5%).¹¹ Com relação à escolaridade, 71,2% delas estudaram integralmente em escola pública antes da faculdade, 10,6% parcialmente e 18,3% não estudaram em escola pública. Não foram selecionadas as candidatas que responderam não ter interesse no concurso do MPT, dada a finalidade do projeto, bem como aquelas que disseram que não concorreriam às vagas reservadas a pessoas negras (11,9%). Ao final, o primeiro grupo de selecionadas contou com 91 mulheres negras. O perfil étnico-racial dessas era: 68,2% negras, 12,9% pretas, 18,2% pardas; as demais responderam ser mulata, morena ou indígena.¹²

Na mesma época, foram selecionados, entre membros do MPT, professores de direito ou magistrados do trabalho, aqueles que poderiam gravar videoaulas para disponibilizar às candidatas. Trinta e oito juristas ofereceram-se gratuita e voluntariamente para ministrar aulas.

As primeiras aulas foram divididas em onze temas, todos de atuação prioritária pelo MPT e de alta probabilidade de incidência nas provas. Além disso, foram feitas rodas de conversa sobre o concurso (etapas, peculiaridades e estratégias), questões raciais e empoderamento da mulher negra e comissão de heteroidentificação. Além das aulas, foram angariadas e distribuídas bolsas de estudos em cursos preparatórios específicos para o MPT ou para a área trabalhista em geral e elaboradas e aplicadas questões subjetivas, com espelhos de correção, por membras do Tecendo.

Para melhor acompanhar algumas das candidatas, as quinze membras fundadoras, selecionaram, cada uma, uma aluna, chamada de mentoranda, para, semanalmente, conversar, aplicar e corrigir questões subjetivas e dividir experiência sobre essa trajetória.¹³ As quinze selecionadas eram as de menor renda familiar *per capita*.

A renda média familiar *per capita* das selecionadas foi de R\$2.023,20 mensais, o que corresponde ao valor anual de 24.278,40. Portanto, abaixo do valor médio despendido pelos aprovados no primeiro

9. Nesse primeiro formulário, foram levantadas perguntas como: interesse em participar do próximo concurso do MPT; se a inscrição de daria pelo sistema de cotas; se haveria pedido de isenção de taxas; renda média familiar *per capita*; se já havia prestado concurso na área trabalhista anteriormente; data de formatura; além de nome e e-mail para contato.

10. Recebemos 313 respostas.

11. Houve ainda respostas como mulata (0,3%), morena (0,3%) e indígena (0,3%), que permaneceram entre as pré-selecionadas.

12. Nos formulários seguintes, a declaração quanto à raça, cor ou etnia foi alterada para a forma de múltipla escolha e, para padronizar os dados, foi adotada a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (branca, preta, parda, amarela e indígena). Também foi repensada a exigência de tempo de formatura, dado o tempo de preparação exigido pelo concurso do MPT.

13. A seleção e o acompanhamento se deram antes da alteração da Resolução nº 73/2011, promovida em 9 de fevereiro de 2021, que veda a atividade de *coach* e similares aos membros do Ministério Público brasileiro. Bem como houve apresentação de relatórios periódicos para a corregedoria do MPT.

concurso nacional da magistratura, cujas exigências e gastos são próximos aos do MPT, que foi de R\$ 36.163,35 (Cunha e Campos, 2020).

Nesse acompanhamento, foram oferecidas, para as alunas que necessitavam, aulas individuais de língua portuguesa, porque, embora tenham sido selecionadas apenas bacharelas em direito, o grau de domínio dessa competência dificultava ou mesmo impedia a compreensão das respostas escritas. Além disso, ainda na preocupação com o cuidado interdisciplinar e multifocal das alunas, por meio de parceria, as candidatas tiveram acesso a psicólogos que, ao conhecerem o projeto, ofereceram atendimento social.

Nove integrantes do Tecendo, grupo geral, foram aprovadas na primeira fase (exclusivamente objetiva), estando aptas a participar da segunda e terceira fases (discursiva e prática). Ou seja, das 91 inicialmente contempladas, 10% conseguiram superar a fase com maior índice de reprovação (acima de 90%).¹⁴

As aprovadas tiveram acesso a novos cursos, agora focados para segunda e terceira fases do MPT e a simulados.¹⁵ Duas chegaram à prova oral e receberam novas bolsas para cursos e simulados específicos e acompanhamento semanal das procuradoras do projeto, também em formato de simulado e roda de conversa. Nessa etapa, mostrou-se essencial, para além do fornecimento de técnicas e orientações sobre os conteúdos programáticos, um trabalho para reforçar a autoestima e a segurança das candidatas. Percebeu-se que, de todas as fases, a prova oral é a que mais expõe os medos e inseguranças das candidatas.

Duas candidatas foram aprovadas em todo o certame e já tomaram posse no cargo, em 2021, como procuradoras do trabalho. Recentemente, ingressaram como membras do Tecendo a Diversidade.

4 DISCUSSÃO

Após um ano e meio, e do acompanhamento integral de um concurso, do edital às primeiras posses, as procuradoras do trabalho organizadoras do Tecendo puderam observar, tanto pelo melhor desempenho das candidatas que já faziam as provas como pela aprovação de duas integrantes, inclusive com reforço dos relatos das candidatas aprovadas, que a ponte criada entre candidatas e professores, cursinhos e materiais surtiu efeito. Percebemos, no entanto, que as barreiras e dificuldades foram várias, maiores e diversas das que inicialmente imaginadas.

O projeto tem como um dos seus escopos ser um elo entre as candidatas negras e a rede de apoio e qualificação necessária, mas também refletir sobre a própria política no MPT, e, nesse aspecto, alguns pontos se destacaram.

O concurso do MPT é composto por cinco fases, sendo quatro classificatórias e eliminatórias e uma apenas classificatória. A primeira é a fase objetiva, composta por uma prova com cem questões de múltipla escolha. A segunda é uma prova subjetiva de conteúdo teórico afeto à atividade. A terceira fase exige a produção de uma peça jurídica de atribuição de um procurador. A quarta é a prova oral, em que os conhecimentos são testados diante de banca composta por cinco avaliadores, membros da carreira, juristas e representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Por fim, há a prova de títulos, que avalia a experiência profissional e acadêmica do candidato. As provas de segunda e

14. Conforme divulgado, 5.646 inscrições foram deferidas, sendo delas 1.115 de candidatos negros. Informação disponível em: <<https://bit.ly/2WXug5X>>.

15. Inclusive da Escola da Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho (ANPT).

terceira fases são realizadas em um período próximo, ordinariamente de uma semana, sem que se exija aprovação na segunda para realização da prova da terceira fase.

No XX concurso, houve inscrição de 5.293 pessoas, sendo 591 nas cotas para pessoas negras (11,16%). Na primeira fase, foram classificados 312 candidatos, sendo 102 pessoas negras (32,69%). Na segunda fase, dos 66 aprovados, sete se autodeclararam negros (10,6%). Na terceira, dos 31 aprovados, restaram dois candidatos negros (6,45%). Ao final, foi aprovado um candidato que se autodeclarou negro entre os trinta aprovados (3,33%).

A queda acentuada dos percentuais ao longo do concurso exige tratamento. Nota-se a existência de um *deficit* de acesso às demais fases do concurso. Diante disso, o coletivo defende que seja alterada a sistemática de eliminação de cotista para que se aplique o percentual mínimo de 50% à média das provas de segunda e terceira fases e não individualmente em cada uma delas, considerando que, por ser realizada a terceira fase antes da correção da segunda, seria possível a aplicação dessa média aos candidatos do sistema de cotas.

Já na primeira fase do XXI Concurso, dos 5.646 inscritos, 784 concorreram pelo sistema de cotas para pessoas negras (13,88%). Foram classificados 265 candidatos, 49 negros (18,5%), 53 a menos que no anterior, uma queda de quase 50%. A nota de corte dessa prova ficou muito próxima à nota mínima para exclusão do certame (50%). Nota-se que o impacto da nota de corte é desproporcionalmente maior para os candidatos que concorrem às cotas.

Ainda nesse concurso, dos 58 aprovados na segunda fase, três se autodeclararam negros. Na terceira fase, foram 42 aprovados, três pessoas negras, sendo duas mulheres, ambas participantes do projeto.

Outro ponto que exige reflexão é a composição étnico-racial e de gênero dos membros da comissão de concurso, comissão multiprofissional e comissão de execução e fiscalização, para que nelas também se reflita a pluralidade.

Forçoso concluir que estabelecer cotas na legislação não é suficiente para garantir a inserção da população negra no serviço público, mormente nos cargos cuja prova exige grande aprofundamento nos estudos em razão da maior complexidade do exame e maior tempo de dedicação.

Além disso, ficou claro que, além de fornecer acesso material, com cursos e apostilas, exigem atenção a autoestima e o próprio reconhecimento das candidatas como mulheres negras. As candidatas que não se inscreveram como cotistas o fizeram por receio de uma reprovação na comissão de heteroidentificação, o que mostra que entender o funcionamento e os critérios dessas comissões é essencial para uma maior e mais segura procura pela política pública.

Ademais, concluímos também que as candidatas selecionadas para a mentoria, dado o recorte econômico, apresentaram diversas dificuldades ao longo do caminho, chegando muitas delas a desistir de continuar estudando para o concurso. Isso reforça que a interseccionalidade¹⁶ dessas mulheres negras é fator essencial a ser considerado na busca de sua aprovação.

16. Para (Akotirene, 2019, p. 19), "as mulheres negras são repetidas vezes atingidas pelo cruzamento e sobreposição de gênero, raça e classe". A interseccionalidade permite enxergar essa indissociabilidade entre racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado. Supera, portanto, a criação de sujeitos universais e essencializados, lembrando que "nem toda mulher é branca, nem todo negro é homem" (*op. cit.*, p. 45).

A interseccionalidade, portanto, propõe e permite entender os distintos sistemas de poder e a forma como se dá a interação entre eles (Borges, 2015), mas também viabiliza que sejam pensadas ferramentas e estratégias para combater essas desigualdades, alcançando, especialmente, aquelas que não seriam atingidas por ações voltadas a um sujeito universal, ainda que feminino.

Apenas compreendendo que a política pública de cotas para pessoas negras implementada pelo MPT precisa enfrentar as barreiras próprias resultantes das interseccionalidades desses candidatos é que haverá maior efetividade da medida.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, K. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro; Polén, 2019. (Feminismos Plurais, n. 3).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BORGES, C. A. M. Interseccionalidade. In: FLEURY-TEIXEIRA, E. M.; MENEGHEL, S. N. (Org.). **Dicionário feminino da infâmia**: acolhimento e diagnóstico de mulheres em situação de violência. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015. p. 184-187.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

CUNHA, A. S.; CAMPOS, A. G. **Perfil dos candidatos aprovados no primeiro concurso público nacional unificado da magistratura do trabalho**. Brasília: Ipea; Enamat, 2020. (Nota Técnica, n. 35).

MALOMALO, B. **Repensar o multiculturalismo e o desenvolvimento no Brasil**: políticas públicas de ações afirmativas para a população negra (1995-2009). 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010.

O SISTEMA DE COTAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS À MAGISTRATURA: OS RESULTADOS NA JUSTIÇA FEDERAL ENTRE 2016 E 2019¹

Magali Zilca de Oliveira Dantas²

1 INTRODUÇÃO

Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça igualdade formal de direitos, dados empíricos vêm permitindo que se afirme o entendimento de que a tamanha desigualdade racial existente no país se nutre da discriminação racial, bem dissimulada sob o manto da mesma igualdade formal. Nesse sentido, a promoção de iniciativas estatais focalizadas na forma de ações afirmativas dá o caminho para equilibrar a oferta de oportunidades entre negros e não negros no Brasil.

Para além da necessária oferta de oportunidades, o trabalho de análise de políticas públicas tem se dedicado, cada vez mais, a enfrentar e buscar respostas contra a perseverança de distinções entre grupos raciais que reforçam uma hierarquia social cujo topo não reserva espaços para as pessoas negras (King, 2007). No mesmo sentido, os estudos sobre a implementação de políticas públicas, suas complexidades e riscos de reproduzirem as mesmas desigualdades que deveriam combater são ferramentas preciosas para que se abra a senda em direção à igualdade de oportunidades e de resultados entre pessoas brancas e negras no contexto social. No que tange às políticas públicas para igualdade racial, as complexidades são amplificadas, em função de inúmeros fatores que reproduzem o racismo histórico e contemporâneo no Brasil (Jaccoud, 2008).

A escolha do Poder Judiciário e da magistratura como objeto de investigação se deu como forma de escrutinar um nicho profissional que, se por um lado é detentor de poder de fato e poder simbólico, numa carreira de vantagens e privilégios que perpassam o debate público, por outro é uma reserva de mercado estratificada na qual o capital social e as redes de pertencimento são, ainda, de grande relevância para o acesso. Ademais, em diferentes diagnósticos do próprio Poder Judiciário, revela-se que o percentual de magistrados negros e negras na Justiça Federal não supera os 15% (CNJ, 2014; 2018), o que é muito aquém da representação negra na demografia do país.

Este artigo³ busca analisar a implementação da política pública de ação afirmativa para promover o acesso de negros à magistratura federal. Tal política teve início, em 2015, com expedição da Resolução nº 203, de 23 de junho, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituindo reservar vagas nos concursos para todos os cargos do Poder Judiciário, inclusive os de juiz federal. O objetivo fixado foi dimensionar seus resultados no período entre 2016 e 2019. Para tanto optou-se por caracterizar e comparar os desenhos adotados para os processos seletivos de juízes federais, analisando a forma como a política de cotas foi operada nas diferentes regiões de administração judicial da Justiça Federal, com enfoque na análise dos instrumentos mobilizados para a aplicação da política de cotas:

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art9>

2. Técnica judiciária na Justiça Federal do Rio Grande do Sul.

3. Estudo realizado originalmente para a dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Ver Dantas (2020).

i) a definição das vagas e a forma de aplicação do percentual para cotas; ii) a forma de identificação dos candidatos negros; e iii) a instituição de comissão de verificação.

Dito de outra forma, o estudo partiu da pretensão de analisar a política de cotas para os concursos da magistratura da Justiça Federal de modo a avaliar se ela foi capaz de incrementar o acesso dos negros a esses postos e responder a algumas perguntas. Qual o desenho adotado para a implementação das políticas de cotas para os concursos à magistratura na Justiça Federal? Houve variação regional no manejo dos três instrumentos mobilizados para a implantação da política de cotas para pessoas negras nos concursos à magistratura federal? Quais são os resultados encontrados?

Para responder a essas questões, foi realizado um estudo de caso de abordagem qualitativa e quantitativa, cujo desenho metodológico se valeu de análise documental, de comparação sistemática dos editais e das entrevistas e da análise dos resultados dos certames. Assim, delimitou-se como fonte empírica o ramo de justiça – a Federal – e os Tribunais Regionais Federais (TRFs) da 4^a, 5^a, 3^a e 2^a regiões, que, cronologicamente, aplicaram cotas para pessoas negras em concursos à magistratura. De posse de tais elementos, partiu-se para a comparação sistemática dos editais e regulamentos e a elaboração de quadros de análise de procedimentos e de resultados quantitativos da implementação das cotas para pessoas negras nos tribunais delimitados. A validação dos procedimentos apurados na comparação sistemática dos editais foi feita por meio de entrevistas realizadas com servidores que desempenham funções estratégicas na operacionalização dos certames. A explicitação dos resultados descritivos e analíticos em cotejo com o referencial teórico foi igualmente sistematizada. Por fim, foram desenvolvidas recomendações e alternativas para o manejo da implementação de cotas para pessoas negras (*policy brief*).

Na fase preliminar do levantamento documental,⁴ a investigação verificou que a implementação da política de cotas nos concursos à magistratura federal teve nas quatro regiões analisadas variações, que foram desde a apresentação do quantitativo de vagas reservadas nos editais até a forma de verificação da autodeclaração de pessoas negras candidatas às cotas. Ademais, a pesquisa apontou que, nos quatro concursos para juiz federal substituto que a Justiça Federal realizou entre os anos de 2016 e 2019, desde a adoção das cotas, nenhum candidato cotista foi empossado no cargo pelas vagas reservadas, o que significa dizer que a política não demonstrou efetividade no corte temporal estudado. Convém destacar que a forma como uma política é implementada pode acarretar agravamento de desigualdades sociais, reprodução de estereótipos e acesso desigual e insuficiente às ofertas públicas (Gomes, 2019; Pires, 2019).

A construção do referencial teórico da pesquisa coteja a literatura sobre implementação de políticas públicas com o uso de seus instrumentos, que, por serem processos abertos, estão sujeitos à dinâmica de ideias, valores, representações e ideologias (Lascoumes e Le Galès, 2012; Capella, 2014; Lotta, 2019).

Dessa forma, as principais contribuições deste trabalho residem, na elaboração de um diagnóstico sobre os resultados da implementação da política de reserva de vagas para pessoas negras instituída pela Resolução CNJ nº 203/2015, no que tange à magistratura federal. Isso porque, a despeito das coletas de dados⁵ conduzidas pelo CNJ, não se tem notícia de que os insumos produzidos tenham

4. A análise documental considerou editais, regulamentos e divulgação dos resultados para apurar regras sobre as vagas oferecidas, sobre o desempenho dos candidatos nas etapas do certame e sobre os resultados dos concursos no que tange à aprovação de candidatos, além de apurar a existência e o formato de comissões de verificação da autodeclaração e de comissões de recurso.

5. Em 2018, após, portanto, o início da implementação da reserva de vagas, o CNJ levantou o perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros, sem evidências de que os insumos produzidos tenham retroalimentado a política de cotas para pessoas negras na magistratura.

alavancado melhorias pretendidas e, frisamos, não foi capaz de promover aumento no acesso de pessoas negras – como cotistas – ao cargo de juiz federal. O diagnóstico resultante desta pesquisa faz-se útil como instrumental de monitoramento da política.⁶

Este artigo está estruturado em duas seções, além da introdução. A seção 2 traz uma breve descrição dos certames pesquisados e dos resultados explicitados e, à guisa de considerações finais, a seção 3 aborda aspectos analíticos da investigação, bem como recomendações para a política ou *policy brief*, além de apontar alguns limites da pesquisa, identificando oportunidades para novos estudos.

2 RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL

Implementação é quando programas e projetos devem ir além dos planos formulados para se tornarem realidade. O modo de implementar, contudo, oferece riscos, pois pode manter e reforçar a posição marginalizada dos sujeitos a quem se destina a política pública, operando no sentido inverso ao da mitigação da exclusão social.

A forma como uma política é implementada pode acarretar agravamento de desigualdades sociais, reprodução de estereótipos e acesso desigual e insuficiente às ofertas públicas, como já mencionado. Valores e ideias dos agentes envolvidos na implementação podem estar além, aquém ou até contrários aos programas formulados e afetar a execução prática da ação (Gomes, 2019; Pires, 2019).

Na estrutura do Poder Judiciário,⁷ a Justiça Federal é um dos ramos da justiça comum. Está organizada em: primeira instância, onde exercem o poder os juízes federais e os juízes federais substitutos; e segunda instância, onde atuam os desembargadores federais,⁸ que são distribuídos entre as varas federais, localizadas nas capitais e no interior dos estados.

O cargo inicial será o de juiz substituto, obtido mediante concurso público⁹ de provas e títulos, regrados pelo CNJ. O conselho disciplina,¹⁰ ainda, os concursos à magistratura federal e, além disso, determina quais requisitos devem ser preenchidos pelos candidatos, orienta a distribuição das etapas do certame e define as matérias a serem exigidas nos concursos de seleção para os quadros da magistratura. Os órgãos responsáveis pela implementação dos concursos para juízes federais substitutos em todas as varas federais de sua jurisdição são os TRFs,¹¹ que elaboram, para essa finalidade, editais específicos para cada certame.

O quadro 1 apresenta de forma descritiva os resultados dos editais dos certames dos TRFs da 4ª Região (TRF4), 5ª Região (TRF5), 3ª Região (TRF3) e 2ª Região (TRF2), mostrando-os em ordem cronológica de realização dos concursos, bem como seus resultados até 31 de dezembro de 2019, data limite da coleta dos dados, com ênfase nos seguintes instrumentos mobilizados para a aplicação da política de cotas: i) definição das vagas e forma de aplicação do percentual para cotas; ii) forma de identificação dos candidatos negros; e iii) instituição de comissão de verificação.

6. As recomendações feitas neste artigo foram submetidas à chamada pública de memoriais do grupo de trabalho (GT) destinado à elaboração de estudos e indicação de soluções com vistas à formulação de políticas judiciárias sobre a igualdade racial no âmbito do Poder Judiciário, nos termos da Portaria CNJ nº 108, de 8 jul. 2020. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3374>>.

7. Informações mais detalhadas sobre a estrutura do Poder Judiciário estão em Dantas (2020), capítulo 5.

8. Para caracterização e modalidades de ascensão na carreira da magistratura, ver Dantas (2020).

9. Dantas (2020), capítulo 5.

10. Para regulamentação completa, requisitos e etapas ver Dantas (2020), capítulo 6.

11. TRF4: Porto Alegre; TRF5: Recife; TRF3: São Paulo; e TRF2: Rio de Janeiro.

QUADRO 1
Achados obtidos na comparação sistemática dos editais

Descrição	TRF4 (2016)	TRF5 (2017)	TRF3 (2018)	TRF2 (2018)
Número de vagas no total	22	20	107	10
Número de vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	20% (no edital, não há especificação numérica)	4	21	20% (no edital, não há especificação numérica)
Número de inscritos na ampla concorrência	6.934	5.891	7.446	4.266
Número de inscritos nas vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	599	762	1.030	733
Candidatos aprovados na ampla concorrência	20	11	25	10
Candidatos aprovados nas vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	0	0	0	0
Existência de critério isolado de autodeclaração como pessoa negra	Sim	Não	Não	Não
Existência e nomenclatura da comissão de verificação da autodeclaração	Não houve designação	Comissão de verificação	Comissão de avaliação fenotípica	Comissão de heteroidentificação
Composição da comissão de verificação da autodeclaração	Não se aplica	Três integrantes distribuídos por cor, gênero e naturalidade	Membros (sem definir quantos) distribuídos por gênero, cor e naturalidade	Cinco membros distribuídos por gênero, cor e naturalidade, com preferência para os que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo
Processo de verificação da autodeclaração	Não se aplica	A avaliação que levará em consideração exclusivamente o fenótipo do candidato. Não define forma de deliberação	Será confirmada a autodeclaração do candidato quando pelo menos um dos integrantes da comissão considerar acolhido o requisito fenotípico	Delibera em votação por maioria dos membros da comissão e expede parecer motivado de acesso restrito aos candidatos
Previsão de recurso contra o resultado da verificação da autodeclaração	Não se aplica	Sim, cabe recurso à comissão do concurso	Sim, cabe recurso à comissão específica	Sim, cabe recurso à comissão específica
Aplicação de nota de corte – redutor – para os cotistas	Todos com sessenta pontos	Todos com sessenta pontos	Todos com sessenta pontos	20% dos cotistas que ficarem abaixo da nota de corte, respeitando o mínimo de sessenta pontos

Elaboração da autora.

Já a tabela 1 apresenta um resumo do aproveitamento dos candidatos em cada uma das fases do concurso, nos quatro tribunais.

TABELA 1
Resultados dos concursos da magistratura federal por fase (2016-2019)

Fase do concurso		Tribunal				Total
		TRF4	TRF5	TRF3	TRF2	
Vagas		22	20	107	10	159
Inscrições	Total	7.533	6.653	8.476	4.999	-
	Amplas	6.934	5.891	7.446	4.266	
	Cotas	599	762	1.030	733	
	%	8,63	12,9	13,8	14,7	
Convocados na 2ª fase	Total	456	329	761	518	-
	Amplas	324	137	549	326	
	Cotas	132	192	212	192	
Aprovados na 2ª fase¹	Total	200	12	S/I	63	-
	Amplas	160	12	S/I	56	
	Cotas	40	0	S/I	7	
Aprovados na 3ª fase	Total	24	11	S/I	14	-
	Amplas	23	11	S/I	14	
	Cotas	1	0	S/I	0	
Aprovados na 4ª fase	Total	20	11	25	10	-
	Amplas	19	11	S/I	10	
	Cotas	1	0	S/I	0	
Aprovados final	Total	20	11	25	10	75
	Amplas	20	11	S/I	10	
	Cotas	0	0	0	0	
						0

Elaboração da autora.

Nota:¹ A partir dessa fase não há nota de corte e todos os candidatos que atingem nota 6 ou mais são classificados.

Obs.: S/I – sem informação.

O quadro 1 evidencia que, a despeito da normatização dos concursos ser unificada, as variações no manejo de instrumentos de implementação são a regra, mas não alteram os resultados para efeitos de inclusão de pessoas negras. Igualmente, pode-se verificar que não há mudanças significativas nos resultados intermediários, apesar das diferenças operacionais observadas. Por exemplo, a ausência de comissão de verificação no TRF4, apesar de ser a principal variação a se destacar, não produz nenhum resultado efetivo, visto que não houve pessoas habilitadas pelo sistema de cotas na terceira fase, quando seria verificada a veracidade da autodeclaração.

Se combinada essa análise com o que se verifica na tabela 1, nota-se que, globalmente, os concursos para a magistratura federal estudados têm baixo índice de aprovação. Das 159 vagas oferecidas em quatro concursos entre 2016 e 2019, setenta e cinco candidatos(as) foram aprovados(as), e nenhum(a) tomou posse no cargo pela reserva de vagas.

Contudo, se vê que a segunda fase é o principal limite para a progressão das pessoas que pleiteiam a reserva de vagas. É nela que se verifica o desaparecimento da discriminação positiva, permanecendo apenas os critérios de nota mínima e nota de corte. A proporção de candidatos e candidatas da ampla

concorrência em relação a cotistas que chegam à terceira fase são: 23 para um no TRF4, onze para zero no TRF5 e quatorze para zero no TRF2. A explicitação de tais resultados denota o fracasso da política para a inclusão de pessoas negras e pode servir para subsidiar a construção de paradigmas incrementais para o aperfeiçoamento da ação afirmativa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados explicitados pelo levantamento documental e normativo são integrados com a comparação sistemática dos editais, regulamentos e resultados e confirmam a hipótese de variações na implementação, a despeito de a regulamentação ser comum. O resumo das convergências e divergências, bem como suas aproximações conceituais, estão descritas na dissertação que deu origem a este artigo (Dantas, 2020). À vista do formato ágil e compacto desta publicação, passa-se às recomendações elaboradas à luz da análise quantitativa e qualitativa do estudo, considerando-se o fracasso da implementação da política.

Na comparação do aproveitamento de candidatos e candidatas cotistas por fase do concurso, percebeu-se um franco afunilamento e a eliminação de todos os candidatos a partir da primeira fase. Concluiu-se que o gargalo se deve a um critério convergente nos quatro tribunais. A reserva de vagas é aplicada somente na primeira fase, e, a partir da segunda fase, a discriminação positiva desaparece, e todos os candidatos são avaliados pelo critério de nota mínima, que esvazia qualquer distinção na disputa entre os candidatos da ampla concorrência ou os da reserva de vagas. A verificação do aproveitamento de cotistas, a partir da segunda fase do certame, seguiu a mesma tendência e eliminou a maciça maioria dos candidatos nos quatro tribunais em estudo. O que é imperioso salientar é que a Resolução CNJ nº 203/2015 não delimita que a aplicação deva se efetivar apenas na primeira fase. Não se tendo acesso a outros documentos que possam ter determinado tal posição dos tribunais, infere-se que se tratou de decisão tomada pelos órgãos de forma discricionária e que não refletiu necessariamente a intenção dos formuladores.

Em cinco anos, desde a sua criação, a política de cotas do CNJ não foi efetiva em ampliar o acesso de pessoas negras ao cargo de juiz federal. A partir de tudo que foi explicitado sobre a Justiça Federal, este estudo conclui que a implementação da Resolução CNJ nº 203/2015 não alterou o *status* anterior da magistratura, pois não incluiu pessoas negras, portanto, reproduziu as desigualdades pré-existentes (Pires, 2019). Assim, no intuito de colaborar com a alteração desse quadro e de instrumentalizar novas reflexões sobre a política, o trabalho empreendido produziu algumas recomendações ou *policy brief*.

A primeira recomendação é uma revisão dos dois critérios responsáveis pela eliminação maciça de candidatos cotistas: a aplicação de percentual e o uso de redutor sobreposto à nota mínima. Sugere-se a aplicação de 20% de reserva em todas as fases dos certames e a flexibilização do redutor que eleva a nota mínima e vem sendo usado adicionalmente ao critério da reserva de vagas.

A recomendação enfrenta, igualmente, à luz da literatura e de prescrições legais, a discussão desafiadora sobre mérito e isonomia que acompanha a trajetória das políticas públicas de ação afirmativa e naturaliza a racialização da elite e a exclusão da população negra dos espaços sociais de poder e prestígio. Essa revisão de critério foi acolhida pelo CNJ, contudo sem efeitos até o presente (CNJ, 2020).

Cabe salientar, ainda, que a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul adotou sistemática idêntica à proposição aqui feita, quando, em setembro de 2020, lançou o regulamento

do concurso para defensores públicos daquele estado, prevendo: i) reserva de 30% das vagas para pessoas autodeclaradas negras; e ii) eliminar critério da nota de corte (redutor) para candidatos e candidatas cotistas mantendo, unicamente, o critério de nota mínima em cada fase (Estado do Rio Grande do Sul, 2020).

A segunda recomendação, apesar de não ser diretamente ligada à implementação e seus instrumentos, pode aparelhar a ação pública para ampliar as possibilidades de atingir os objetivos da política de ação afirmativa. O que se sugere é que tanto os tribunais implementadores como o CNJ, que é gestor da política de reserva de vagas para pessoas negras nos concursos, mobilizem recursos e experiências disponíveis em outros órgãos e esferas da administração pública para ampliar o debate para o aperfeiçoamento incremental da política.

Na mesma esteira, recomenda-se que o Poder Judiciário promova a participação social para pensar e repensar a política de cotas nesse novo momento que, embora já estabelecida, não é capaz de produzir resultados efetivos, ao menos no período desta pesquisa. Por fim, indicam-se entidades integradas pelos próprios magistrados, como o Fórum Nacional de Juízes e Juízas Negros e a Associação Juízes pela Democracia, como portadoras de subsídios e chancela para o debate e o aprimoramento da política de cotas.

A título de conclusão, podemos apontar como limite da pesquisa a investigação ter se debruçado sobre a Justiça Federal, que é um ramo de justiça entre vários outros, e seus resultados não serem passíveis de generalização na Justiça do Trabalho,¹² na Justiça Eleitoral ou na Justiça Estadual, vistos os detalhes da atividade e a estrutura das organizações serem diferentes, fatores que podem influenciar diretamente na implementação e na efetividade da política. Esse limite é também um potencial para novos estudos comparativos que busquem verificar variações de resultados entre esses diferentes ramos de justiça. Ademais, outras dificuldades impostas e que afetam de modo mais expressivo a população negra, como o alto custo financeiro ou o tempo de dedicação necessária à preparação para o certame, podem igualmente ser abordadas em estudos futuros.

Da mesma forma, ficou evidente a escassez de iniciativas que visem ao monitoramento,¹³ à revisão e ao aprimoramento das cotas quando adotadas nos concursos para a magistratura. Analisar esses fatos sob a perspectiva da literatura consagrada ao estudo dos efeitos do racismo institucional ou, como aponta Dubois (2019), ao “truque da implementação”, pode igualmente oferecer contribuições à análise e à formulação de propostas de melhoria para as políticas públicas para a promoção da igualdade racial no serviço público e no Estado brasileiro.

12. Sobre o concurso da Magistratura do Trabalho, ver Silva (2020).

13. Em Dantas (2020), capítulo 7, são abordadas a percepção dos valores dos agentes públicos (servidores) sobre a implementação das cotas na magistratura federal, assim como a atuação e as estratégias “acomodadoras” adotadas pelo CNJ na gestão da política pública. Tais análises não foram incorporadas a esta publicação por limitações de formato.

REFERÊNCIAS

- CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Idéias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 13-34, 2014.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Censo do Poder Judiciário**: Vide – vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília: CNJ, 2014. 212 p.
- _____. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**: 2018. Brasília: CNJ, 2018.
- _____. **Relatório de atividade igualdade racial no judiciário**: grupo de trabalho políticas judiciárias sobre a igualdade racial no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2020.
- DANTAS, M. O. **O sistema de cotas para negros nos concursos à magistratura**: um estudo sobre os resultados na Justiça Federal – 2016-2019. 2020. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020.
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Resolução CSDPE nº 04, de 25 de setembro de 2020. Aprova o regulamento do VI concurso para ingresso na carreira de defensor público do estado do Rio Grande do Sul. **Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 29 set. 2020.
- DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105-126.
- GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 39-66.
- JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. p. 131-166.
- KING, D. The American state and social engineering: policy instruments in affirmative action. **Governance**: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Malden, v. 20, n. 1, p. 109-126, jan. 2007.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012.
- LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.
- PIRES, R. Introdução. In: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- SILVA, T. D. I. **Concurso público nacional unificado para ingresso na carreira da magistratura do trabalho**: notas sobre vagas reservadas, candidatos com condições especiais e com isenção de inscrição. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 43).

CUSTOS DE UM CONCURSO PARA A MAGISTRATURA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DE INCLUSÃO RACIAL¹

Tatiana Dias Silva²
André Gambier Campos³
Adriana Avelar⁴
Carla Araújo⁵

1 INTRODUÇÃO

Este texto analisa a relação entre o modo como se organizou o I Concurso Público Nacional Unificado (I CPNU) para ingresso na carreira da magistratura do trabalho e o perfil dos candidatos e candidatas aprovadas. Nesse contexto, o foco volta-se para os gastos envolvidos na preparação e participação no certame, com vistas a compreender as repercussões dessa estrutura de custos no potencial de inclusão de grupos sub-representados nessa carreira, especialmente em relação à população negra.

Valendo-se de pesquisa desenvolvida no âmbito de cooperação entre o Ipea e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat), este artigo se inscreve em um conjunto de análises sobre o I CPNU e, especialmente, relaciona-se com a implementação das ações afirmativas para negros nesse certame. Além de apresentar os perfis dos candidatos e dos aprovados na seleção, procurou-se identificar óbices para inclusão racial e possibilidades para aperfeiçoamento desses processos.

A partir do diagnóstico já conhecido da sub-representação dessas populações nos postos mais altos da burocracia, procura-se avançar no mapeamento de mecanismos que têm permitido a reprodução das desigualdades raciais mesmo sob a vigência de políticas afirmativas. Entre os elementos que afetam a efetividade da reserva de vagas para negros, destacam-se especificidades na implementação das políticas de ação afirmativa, além de fatores restritivos inerentes à própria organização e condução do concurso público e, nesse campo, encontra-se a dimensão do custo do certame, em relação à preparação e participação. Os achados e reflexões compartilhados neste texto dizem respeito a esse último aspecto.

2 O I CPNU

A magistratura é percebida como uma carreira de alto prestígio, contando com combinação atrativa de elevada remuneração, reconhecimento social e poder. Além disso, o perfil é majoritariamente masculino (62%) e branco (80%) (CNJ, 2018).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art10>

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

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.

5. Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea.

O ingresso em posições desse nível encontra muitas barreiras, especialmente para a população negra, sub-representada no ensino superior e em cursos e carreiras mais concorridas, como o direito.⁶

Em agosto de 2017, iniciou-se o I CPNU, primeiro concurso nacional organizado pela Justiça do Trabalho, que, anteriormente, promovia seleções regionais, organizadas pelos tribunais regionais do trabalho (TRTs). As vagas eram concentradas na região Sudeste; as seleções seguiam padrão de fases e etapas quase uniforme e em consonância com o adotado pelo I CPNU. Entre 2007 e 2016, houve apenas cinco editais com previsão de reserva de vagas para candidatos negros (Fontainha, Cardoso e Cunha, 2021).

Com a Resolução nº 203/2015, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu-se política afirmativa para provimento de cargos efetivos do Poder Judiciário, inclusive na magistratura, com percentual mínimo de 20% de reserva de vagas. O I CPNU previa que 26 vagas seriam reservadas para negros e sete para pessoas com deficiência, em um total de 132 vagas.

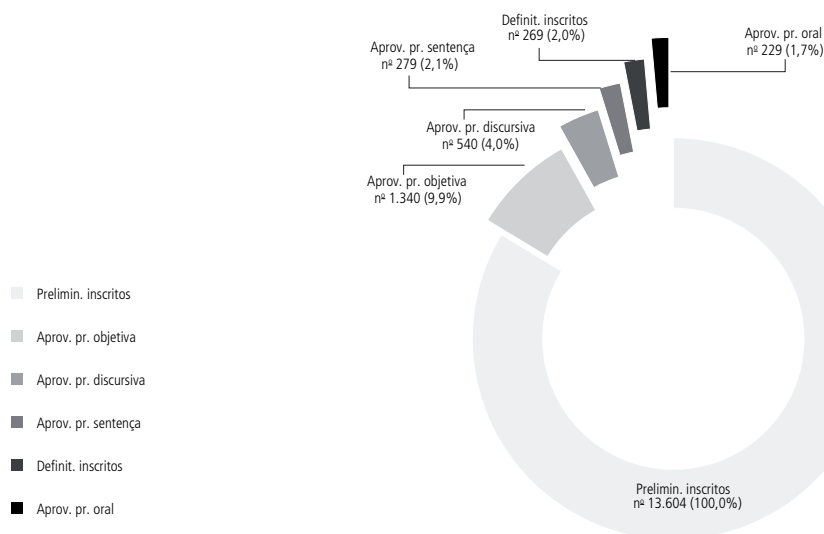
O concurso foi organizado em cinco etapas: i) prova objetiva seletiva; ii) provas escritas – discursiva e de sentença; iii) inscrição definitiva, exames de sanidade física e mental, sindicância da vida pregressa e investigação social, com avaliação da concorrência às vagas reservadas; iv) prova oral; e v) avaliação dos títulos.

Mais de 13 mil candidatos se inscreveram, sendo, ao final, habilitadas 229 pessoas (figura 1). Embora na primeira etapa, a aprovação tenha sido mais seletiva para a ampla concorrência, nas fases seguintes, o concurso passou a ser mais rigoroso para os candidatos às vagas reservadas – negros e pessoas com deficiência. Na primeira etapa, atuaram, como mecanismos de seleção, além das notas mínimas (global e por prova), uma determinação conhecida como cláusula de barreira, a partir da qual, apenas determinado quantitativo, ainda que habilitado, seria considerado para realização da próxima etapa. Sobre esse quantitativo definido pela cláusula de barreira, incidia também o percentual de reserva de vagas. Nas demais fases eliminatórias, houve apenas o mecanismo da nota mínima (Silva, 2020).

Na próxima seção, será apresentado o perfil dos candidatos, tomando como referência sua condição racial e a opção pela concorrência às vagas reservadas para negros.

6. Em 2018, a participação de negros no ensino superior era maior que 47%, considerando redes pública e privada (disponível em: <<https://bit.ly/3jVMZrv>>). No entanto, eram apenas 40% dos concluintes em direito, conforme o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 2018 (disponível em: <<https://bit.ly/3zVmSGL>>) e menos de 1% entre os advogados de grandes escritórios (disponível em: <<https://bit.ly/3yXx8wG>>).

FIGURA 1
I CPNU: fluxo comparativo de candidatos aprovados por etapa



Fonte: Campos e Cunha (2020b, p. 11).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 COMPARAÇÃO DOS PERFIS SOCIAIS E LABORAIS DOS CANDIDATOS NEGROS E NÃO NEGROS

Há atributos comuns a todos os candidatos que permitem delinear, mesmo que de forma estilizada, o perfil social e laboral daqueles que conseguem percorrer com sucesso todas as etapas, até a aprovação no certame. Apesar da relevância desses pontos em comum, candidatos negros e não negros possuem também aspectos diferentes, que contam de maneira distinta para a aprovação no concurso, como detalhado em Campos e Cunha (2020b).

- 1) Origem regional – os candidatos negros da região Nordeste é que se destacam, etapa a etapa do concurso; ao passo que, no caso dos não negros, os que se destacam são do Sul.
- 2) Idade – apesar de os mais jovens sempre terem mais facilidade para avançar nas etapas, os candidatos negros sempre tendem a ser mais velhos que os não negros.
- 3) Estado civil – de forma provavelmente associada ao aspecto anterior, conforme avançam as etapas do certame, os candidatos negros tendem a apresentar a situação de casados, enquanto os não negros, a condição de solteiros.
- 4) Classe social – apesar dos mais afluentes sempre terem maior probabilidade de avançar no concurso, os negros têm maior participação de candidatos de domicílios menos afluentes em todas as etapas, quando comparados com os demais.
- 5) Experiência laboral – a experiência assalariada sempre joga a favor da aprovação no certame, para ambos os grupos de candidatos, e os negros têm experiência maior (e mais precoce) como assalariados (inclusive no setor público) quando comparados aos demais.

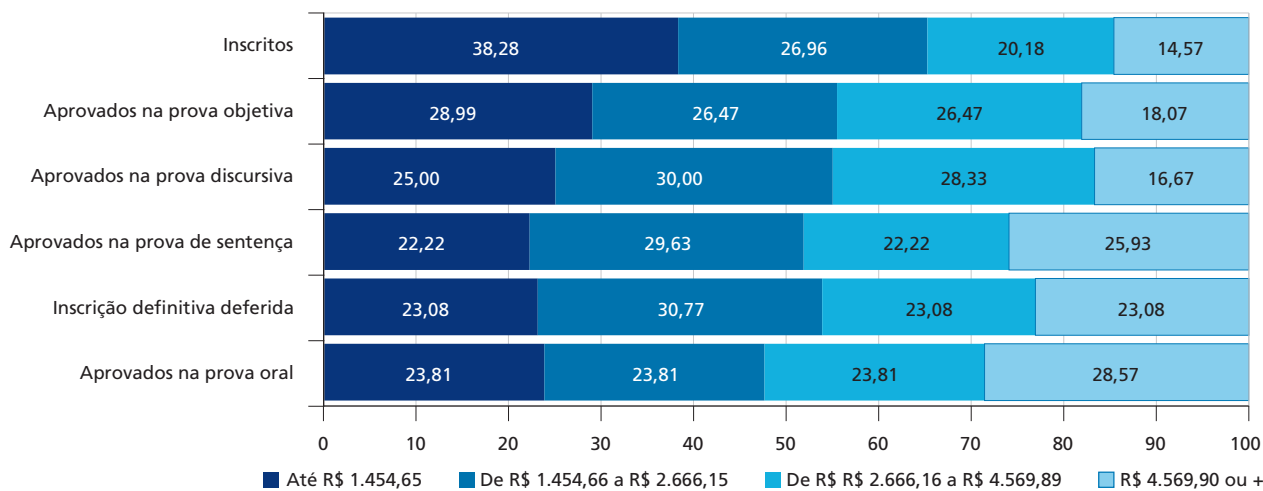
Entre os candidatos, 3.564 eram negros. Desses, apenas 2.002, optaram por concorrer por meio de vagas reservadas para negros (Silva, 2020, p. 10).

Considerando o foco deste artigo, qual seja, os custos para preparação, destacamos a questão da renda individual estimada dos participantes. Entre os inscritos optantes pelas vagas reservadas para negros, 65,3% dispunham de renda estimada em até R\$ 2.666,15 (gráfico 1). Essa era a realidade de 62,5% dos negros e de 45,5% dos candidatos não negros inscritos.

Já entre os aprovados pelas cotas para negros, 47,6% pertenciam a esse grupo socioeconômico (42,9 % dos negros aprovados e 35,5% dos aprovados não negros). Dessas informações, pode-se avaliar que o perfil de renda dos candidatos optantes pela ação afirmativa parece ser ainda mais baixo do que o conjunto de candidatos autodeclarados negros, e muito mais distante daqueles considerados não negros.

GRÁFICO 1

Perfil dos optantes pelas vagas reservadas para candidatos negros, conforme as etapas do concurso
(Em %)



Fonte: Pesquisa Ipea e Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat).

Obs.: Renda média individual no setor censitário de residência.

Outro fator que se mostrou relevante na aprovação foi a atuação como servidor público e especialmente servidor do Poder Judiciário. Se entre os inscritos, 32,5% tinham essa experiência anterior, entre os aprovados, em cada dez candidatos, seis já trabalhavam como assalariados no Poder Judiciário. Esse aspecto, no entanto, é menos presente no grupo optante pela reserva de vagas, vivenciado por 29% dos inscritos e 54,2% dos aprovados.

Como será visto a seguir, essa experiência laboral tem sido deliberadamente mobilizada pelos candidatos como meio de alcance de renda, tempo e conhecimentos, recursos fundamentais para melhor preparação e participação no certame.

4 CUSTOS DE PREPARAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO CONCURSO

Para compreender melhor a dimensão dos custos do concurso, foram consultadas duas fontes de informações: um *survey* sobre o tema, direcionado a todos os candidatos; e grupos focais apenas com os aprovados.⁷

4.1 Preparação para o concurso

Os candidatos apontaram investir recursos em itens como cursos, materiais e equipamentos para estudo, além de ajuda profissional. O total dos gastos na preparação para um único concurso, para os candidatos que passaram por todas as fases da seleção, é estimado, em média, em cerca de R\$ 36 mil – mediana em R\$ 30 mil (Campos e Cunha, 2020a).

A dimensão dos gastos é corroborada por relatos de candidatos aprovados, quando questionados sobre o total investido nesse concurso.

Olha, eu não fiz nenhum cursinho de segunda fase. Eu fiz só o curso de prova oral. E com viagens, eu gastei R\$ 30 mil. Com viagens e cursinho de prova oral.

A mesma coisa. A ordem de grandeza também, considerando aí a média dos cursinhos por volta de R\$ 30 mil a R\$ 35 mil.

Então, para ter um parâmetro, na minha poupança tinha R\$ 60 mil quando começou tudo isso, e acabou tudo. Eu dei graças a Deus que eu passei no concurso nacional. Tirando a ajuda dos meus pais, claro, porque nada disso seria possível sem eles.

Os custos de preparação concentraram-se em cursos, materiais de estudos e avaliações simuladas e apoio profissional (desde *coach* a médicos, psicólogos e fonoaudiólogos). O relato dos aprovados ajuda a entender como esses valores são alocados ao longo da preparação.

São três etapas, e cada etapa tem um gasto diferente. Para a primeira etapa, eu comprei um curso de videoaula que custou entre R\$ 3 mil e R\$ 4 mil. Para a segunda fase, que seria discursiva e sentenças, então esse valor vai aumentando gradativamente. Na faixa para a segunda fase, discursiva e sentença, eu devo ter gastado R\$ 9 mil. Para aprender a fazer mesmo. E aí depois, para a prova oral, tinha curso de prova oral, tinha viagem para você fazer o curso, eu estava morando no interior de (...). Então eu devo ter gastado mais uns R\$ 15 mil a R\$ 20 mil. Então, se você somar tudo isso... São fases, e realmente a prova oral é mais cara.

A prova oral foi apontada como a fase mais onerosa. Esse exame consiste em arguição de tópico sorteado com 24 horas de antecedência. Para essa preparação, muitos candidatos relatam ter contado com apoio de amigos, parentes ou profissionais, por vezes remotamente (grupos em aplicativo de mensagens instantâneas), como também presencialmente. Nesse último caso, a estratégia envolve arcar com os custos dessa “equipe” que colaborará com os preparativos para essa fase.

7. O *survey* consistiu em um levantamento aplicado por meio eletrônico junto aos candidatos do concurso entre setembro e outubro de 2019, com taxa de resposta de 14,0%. Com o intuito de minimizar vieses de autoseleção/autorresposta, foi realizada pós-estratificação/ponderação, utilizando-se os atributos sexo, idade, instrução e etapa mais avançada de aprovação no concurso. As informações do *survey* referiram-se a: i) valores gastos em rubricas consideradas importantes para a aprovação; ii) origens dos recursos gastos; iii) etapas do concurso em que os gastos apresentaram valores mais expressivos; e iv) outras. Para mais informações, ver Cunha e Campos (2020a). Os grupos focais foram realizados entre maio e agosto de 2019, com os candidatos aprovados (seis sessões), na sede da Enamat, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), em Brasília, liderados por equipe técnica coordenada pelo Ipea, com apoio da Enamat. Foi assegurado sigilo no uso dos dados, razão pela qual apresentam-se apenas citações, sem identificar os emissores.

Eu contratei uma professora que não era juíza, para fazer esse acompanhamento nas vésperas da prova oral pelo menos. E grande parte dos colegas também, ou advogados ou trouxeram amigos que fizeram esse acompanhamento nos estudos nas 24 horas.

Além dos custos financeiros diretos, importa destacar que o tempo disponível também é percebido como recurso valioso, que envolve, não raro, renúncia parcial ou integral a atividades laborais. Cerca de 20% dos candidatos abandonaram algum trabalho, enquanto parcela maior reportou ter reduzido a jornada de trabalho (29,5% não negros; 24,5% negros).

Comecei estudando só para a magistratura, dois, três anos e aí veio o concurso nacional e aí eu já tinha parado de trabalhar, pelo menos integralmente, fazia uma audiência aqui e outra ali, mas estava quase 100% estudando.

Eu também passei cinco anos desde o meu primeiro concurso até a homologação do concurso nacional. Nesse período, eu trabalhei e estudei, e em dois anos eu me dediquei apenas a estudar para o concurso.

Diante dessas circunstâncias, foi recorrente o relato sobre estratégia de preparação concomitante com o ingresso em outra ocupação pública. Dessa maneira, esperavam gozar de segurança financeira para investir na preparação, horário de trabalho com maior previsibilidade e, por vezes, proximidade com temáticas abordadas no concurso. Com efeito, 62,1% dos candidatos aprovados já trabalhava como assalariado no Poder Judiciário (Campos e Cunha, 2020b, p. 16), 54,2% dos candidatos optantes para vagas reservadas para negros.

Eu comecei num cargo que seria um trampolim para opções maiores e eu acho que boa parte do pessoal também. É um caminho a seguir para chegar na magistratura. Hoje em dia, principalmente para quem não tem condições financeiras, é bom começar em cargos menores para ter condições financeiras de arcar com os custos que um cargo desses da magistratura requer.

Estima-se que a maior parte dos aprovados já havia participado de mais de cinco concursos para a mesma carreira. Enquanto, entre os inscritos, 40% não haviam participado de nenhum concurso para esta carreira, essa foi a realidade de apenas 10% dos aprovados (Campos e Cunha, 2020b). As preparações sucessivas, bem como os custos a elas associados, mostram-se como um diferencial para a aprovação.

Diante desse contexto, a percepção sobre o potencial excludente da seleção foi compartilhada por vários integrantes do grupo de aprovados.

(...) é um concurso de elite, porque as exceções só confirmam a regra de que a gente gasta muito dinheiro para se preparar, e eu vejo como muito difícil que alguém que não tenha um apoio financeiro de alguém consiga se preparar, seguir a regra de ser aprovado num tempo médio e chegar até aqui. A gente teve muitos gastos, principalmente para a preparação para a prova oral, além de precisar de toda uma rede de apoio.

Enfim, essas possibilidades diferenciadas e bastante onerosas de preparação constituem-se elementos de exclusão, ainda que todos estejam submetidos às mesmas condições de seleção. Somam-se a elas as condições de participação no certame, que ampliam desafios a serem enfrentados.

4.2 Participação no concurso

Se a preparação para o concurso já envolve esforço financeiro considerável, o modo como o concurso é organizado acarreta outras demandas igualmente exigentes. Conformado por, no mínimo, quatro etapas de participação presencial, apenas a primeira foi executada regionalmente, nas capitais. As demais fases exigiam a presença em Brasília, algumas vezes necessitando de pernoite. Adicionalmente, foi relatado que, em algumas situações, a falta de antecedência na convocação para as diversas etapas impunha aquisição de passagens aéreas ainda mais caras.

Acho que tem que pensar assim: esse concurso foi *sui generis* porque praticamente todo mundo saiu das suas cidades, dos seus estados para vir fazer a segunda fase aqui. Então, tem passagem, tem hotel, exame, já que a gente teve que vir aqui para os exames médicos, e aí na prova oral, teve que vir novamente. Então, passagem e hotel, fora os cursos que a gente faz de preparação, fora livros, vestimenta. Tudo isso é importante.

Cabe ponderar que os problemas apontados sobre deslocamento também existem, em outra escala, em concursos regionais, tendo em vista que é usual ter participantes de diferentes regiões e que as atividades se concentram nas capitais. Ainda assim, a centralização presencial de diversas fases do certame em Brasília foi considerada um obstáculo importante a ser enfrentado pelos candidatos. No caso dos exames médicos, a situação é ainda mais excepcional.

Cheguei aqui em Brasília, meu exame médico foi realizado por um médico do tribunal do meu estado. Minha casa é a dois quarteirões da sede do fórum onde ele fica localizado. E eu e ele tivemos que viajar até Brasília para passar com ele durante meia hora para poder voltar para o meu estado. Então, eu acho que isso poderia ser mais bem pensado, para otimizar os custos do próprio candidato e do próprio tribunal. O tribunal tem os médicos, as equipes médicas, nos tribunais regionais, que poderiam fazer esses exames. Então, também fica a sugestão.

Além do alto custo com deslocamentos, há que se considerar a disponibilidade de tempo que, tal como na fase de preparação, é crucial para a participação no concurso. Nessa seleção, que persistiu por dezoito meses, o candidato precisava estar disponível não apenas para se deslocar mas para reorganizar suas atividades laborais e pessoais, o que é especialmente custoso para pessoas com responsabilidades familiares ou com deficiência. Desse modo, os custos do concurso acumulam-se.

Aí você pensa, vou gastar R\$ 300. Não, você não vai gastar R\$ 300, porque se você passar na fase seguinte você tem que ir para Brasília. Dos treze mil inscritos, mil e poucos foram para a segunda fase e tiveram que ir para Brasília passar um fim de semana. Isso aí, muitas vezes, até logisticamente, para quem trabalha, fica complicado, porque para estar aqui num sábado, você tem que vir na sexta, e aí você tem que justificar para o teu chefe que você não vai trabalhar nem na sexta, e nem na segunda, porque você também não pode ficar preocupada quando está terminando a prova se você vai ou não conseguir pegar o seu voo de volta. Então, é excludente, do ponto de vista financeiro, porque as pessoas têm que ter outras atividades, tem que trabalhar às vezes até para poder pagar os custos do concurso.

4.3 Custos do concurso e inclusão racial

O I CPNU teve 26 vagas reservadas para negros, que não foram esgotadas. Nas vagas adicionais às 132 inicialmente oferecidas, a reserva de vagas não foi sequer aplicada. Logo, entre 229 aprovados,

apenas 39 eram negros, entre os quais, quatorze aprovados por meio da reserva de vagas (excluindo cinco optantes pela reserva de vagas, aprovados pela ampla concorrência) (Silva, 2020).

Em uma carreira com tão baixa representatividade racial, a reserva de vagas apresentou-se como importante medida e grande esperança para formação de uma burocracia mais representativa no Poder Judiciário. Esse tipo norma, no entanto, por vezes, carece de efetividade, sendo recorrentes as lacunas no preenchimento das reservas de vagas, seja na magistratura (Dantas, 2020; Silva, 2020), seja em outras carreiras de prestígio.

Além do exposto, ressalte-se que a estrutura do concurso está no centro das explicações para esse resultado insuficiente. Ou seja, não apenas os conteúdos e a organização das fases da seleção mas sobretudo as barreiras de acesso, que, neste texto, chamamos de custos do concurso. Com efeito, o instrumento do concurso público pode reproduzir barreiras, pretensamente neutras, mas que favorecem a manutenção da seleção de perfil muito específico de servidores públicos. Estratégias que minimizem esses custos tendem a ter potencial de democratizar o acesso a essas ocupações, tanto para negros como para outros grupos sub-representados.

Importa considerar o perfil e as condições diversas entre negros e não negros optantes pela reserva de vagas e ampla concorrência. As estimativas de renda média individual dos candidatos evidenciam diferenças em desfavor dos negros, o que ressalta as dificuldades para arcar com os custos, financeiros ou não, relativos ao concurso.

O investimento informado nas fases iniciais do concurso mostra-se mais alto para os candidatos da ampla concorrência: para inscritos não aprovados e aprovados na primeira fase, respectivamente 44% e 23% superior aos optantes pelas vagas reservadas. Nas fases seguintes, no entanto, o investimento requerido parece crescentemente ainda mais intensivo para os optantes pelas vagas reservadas, apresentando-se 40% superior entre os aprovados (Silva, 2020). Esse achado merece mais investigações, inclusive qualitativas, para melhor compreensão. Parte dessa mudança no perfil dos gastos, vis-à-vis a renda inferior desse segmento, parece indicar uma superseleção desse grupo, demandando estratégias mais intensivas para alcance do resultado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do I CPNU diz respeito às estratégias atuais de recrutamento e seleção de um ramo da magistratura, mas não se limita a esse caso específico. As dificuldades apontadas estão presentes na seleção de outros cargos públicos, especialmente os mais concorridos.

De fato, a reprodução de desigualdades tem sido apontada em políticas públicas ao impor custos excessivos a determinados grupos, o que exige dos gestores determinação em criar meios para não replicar padrões excludentes e atuar deliberadamente para promoção da igualdade. Mesmo na vigência de ações afirmativas, o modo como são implementadas e a existência de estruturas e instrumentos de política construídos a partir de um viés excludente acabam por limitar sua efetividade.

É possível identificar iniciativas alvissareiras que buscam, com maior ou menor alcance, enfrentar mecanismos reprodutores das desigualdades. No contexto da reserva de vagas para negros, pode-se citar os seguintes casos: instituições de ensino superior que procuram rever seus processos seletivos para docentes; aperfeiçoamento da regulamentação das normas de reserva de vagas, a fim de conferir

mais controle ao processo;⁸ programas de ação afirmativa para apoiar a formação de candidatos; e criação de grupos de trabalho institucional e de mecanismos de avaliação. Além dessas desejáveis iniciativas, estratégias incidentes na preparação e participação em concursos, como priorização de etapas presenciais regionalizadas ou locais, materiais preparatórios gratuitos e acessíveis, programas de mentoria e ação afirmativa para candidatos de grupos sub-representados e uso da tecnologia para avaliações remotas podem potencializar sua democratização.

Em suma, fundamental é repensar os processos de seleção no setor público para que sejam acessíveis ao maior número de pessoas qualificadas e reduzam ao máximo barreiras de preparação e participação, não apenas no sentido financeiro mas também considerando as limitações impostas a pessoas com deficiência, com responsabilidades familiares e candidatos e candidatas trabalhadores.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, A. G.; CUNHA, A. S. **Perfil dos candidatos aprovados no primeiro concurso público nacional unificado da magistratura do trabalho**. Brasília: Ipea; Enamat, 2020a. (Nota Técnica, n. 35).

_____. **Seletividades no 1º concurso público nacional unificado da magistratura do trabalho**. Brasília: Ipea; Enamat, 2020b. (Nota Técnica, n. 45).

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**: 2018. Brasília: CNJ, 2018.

DANTAS, M. O. **O sistema de cotas para negros nos concursos à magistratura**: um estudo sobre os resultados na Justiça Federal – 2016-2019. 2020. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020.

FONTAINHA, F. C.; CARDOSO, J. J.; CUNHA, A. S. **Dez anos de recrutamento na magistratura trabalhista brasileira (2007-2016)**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 42).

SILVA, T. D. **I concurso público nacional unificado para ingresso na carreira da magistratura do trabalho**: notas sobre vagas reservadas, candidatos com condições especiais e com isenção de inscrição. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 43).

8. Disponível em: <<https://bit.ly/2X0SPiq>>.

CARREIRAS DOCENTES E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

FATORES LIMITADORES DA EFETIVIDADE DA LEI DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA O MAGISTÉRIO SUPERIOR FEDERAL¹

Vanessa Palma²

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.990, instituída em 9 de junho de 2014, constitui uma ação afirmativa de inserção de negros e negras nos serviços públicos federais com vigência de dez anos. No seu artigo 1º, essa lei preconiza a obrigatoriedade de que 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para o provimento de cargos na administração pública direta e indireta sejam reservadas a pessoas negras.^{3,4} Conhecida como Lei de Cotas Raciais, sua finalidade é promover a igualdade de oportunidades e corrigir as desigualdades raciais nos cargos públicos federais.⁵ No entanto, passados seis anos de sua vigência, pergunta-se: terá sido efetiva a inserção de negros e negras nos serviços públicos federais?

Em busca de respostas a esse questionamento, realizou-se uma pesquisa em que procurou-se delimitar os concursos para os cargos federais do magistério superior. Este artigo constitui a síntese de alguns resultados apurados na tese de doutorado que foi defendida por esta autora em 2019.⁶

De acordo com dados estatísticos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), é desigual o número de servidores públicos docentes pretos e pardos em relação aos docentes de cor branca. Em 2016 havia 1.295 docentes de cor preta e 8.351 de cor parda, perfazendo um total de 9.646, enquanto os docentes de cor branca totalizavam 84.960 (Palma, 2019). Observa-se uma diferença marcante entre docentes brancos e negros no ensino superior. Indaga-se, nesse sentido, que motivo(s) haverá para tão grande diferença? A resposta pode repercutir em diversos fatores, entre eles racismo estrutural e institucional,⁷ desigualdades socioeconômicas, diferenças de oportunidades e outros. Para Almeida (2018), a estrutura social é racista, uma vez que em todos os espaços há negros em condições subalternas, ora por violência estrutural que se dá na ausência de direitos, ora por violência cultural, que é gerada por incapacidade ou incivilidade.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art11>

2. Doutora em educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFDG).

3. "Art. 1º Ficam reservadas 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, na forma desta Lei" (Brasil, 2014).

4. "Compõem a administração indireta, no direito positivo brasileiro, as autarquias, as fundações instituídas pelo poder público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos. Tecnicamente falando, dever-se-iam incluir as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, constituídas ou não com participação acionária do Estado" (Di Pietro, 2014, p. 493).

5. "De acordo com nota técnica da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), 80% dos servidores atuantes na esfera federal, mais precisamente no Poder Executivo, declararam sua raça/cor e, dentre eles, somente 32% são negros. (...) Quanto à distribuição dos cargos com base na categoria cor/raça, o Sistema de Gestão de Pessoas (Sigap) do governo federal informa que a maioria dos servidores públicos federais são pessoas de cor branca, ou seja, 51,7%, enquanto 22,4% dos cargos são ocupados por servidores pardos e 4%, por servidores pretos" (Palma, 2019).

6. Ver Palma (2019).

7. Segundo Almeida (2018), o racismo estrutural é diferente do institucional, no entanto o racismo institucional está inserido dentro do racismo estrutural. Para o autor, o racismo institucional é o domínio de regras, padrões e mecanismos de intervenção que se aplica nos estabelecimentos por meio de parâmetros discriminatórios baseados na raça e que servem para manter a hegemonia do grupo racial no poder.

Ainda que alguns estados da Federação tenham leis de cotas raciais próprias, considera-se que a introdução da Lei nº 12.990/2014 tenha sido um marco para oportunizar e diminuir as desigualdades entre docentes negros e negras no serviço público. Entretanto, pelas evidências dos números, será que a Lei de Cotas Raciais em concursos públicos vem sendo efetivada? Que fatores estarão restringindo sua aplicabilidade?

Por meio do método quanti/qualitativo de caráter exploratório e analítico de pesquisa, procedeu-se ao levantamento dos dados em editais de concursos públicos para docentes do ensino superior de 63 universidades do Brasil, no período entre 2014 – início da vigência da Lei nº 12.990 – até 2017. Esse levantamento auxiliou na formulação de uma base de dados, que desencadeou uma análise qualitativa. A análise visou identificar os principais fatores que incidem na efetividade da Lei de Cotas Raciais em concursos públicos voltados aos docentes de universidades federais.

2 COLETA DE DADOS E ANÁLISE DOS EDITAIS DE CONCURSOS PÚBLICOS PARA O CARGO DO MAGISTÉRIO FEDERAL

Com base no levantamento de editais de concurso público para o magistério federal nas 63 universidades públicas do Brasil, levou-se em conta as seguintes categorias: legislação, editais, oferta de vagas, efetividade da lei. A categoria ofertas de vagas⁸ teve por objetivo levantar o quantitativo de docentes que entraram no serviço público pelo sistema de cotas raciais, com base na porcentagem de 20%, o que desencadeou a identificação dos fatores que, eventualmente, restringem a inclusão de professores(as) negros(as).

A tabela 1 mostra que foram distribuídos em cinco regiões do país um total de 2.391 editais.

TABELA 1
Brasil: vagas totais e reservadas por região (2014 a 2017)

Regiões	Editais	Vagas totais	Vagas reservadas a negros e negras
Centro-Oeste	680	1.323	104
Norte	108	2.734	23
Nordeste	250	2.662	43
Sudeste	801	2.763	93
Sul	552	2.262	111
Total	2.391	11.744	374

Elaboração da autora.

Esses 2.391 editais publicados no período de junho 2014 a 2017 previam 11.744 vagas em todas as universidades federais, nas cinco regiões brasileiras (tabela 2). Evidencia-se, entretanto, que apenas 374 vagas foram reservadas para cotistas negros. Com base na oferta de vagas, conforme preconizado na Lei nº 12.990/2014, que destina 20% das vagas a negros e negras, do quantitativo de 11.744 vagas oferecidas para docentes nas 63 universidades, 2.349 deveriam ser abertas para candidatos negros e não apenas 374.

8. A oferta de vagas para candidatos a cargo de docentes na ampla concorrência e para cotistas se deu pelo levantamento dos editais feito no *Diário Oficial da União* e nos sites das universidades públicas federais.

TABELA 2

Brasil: quantitativos numéricos de editais/vagas e porcentagem por região

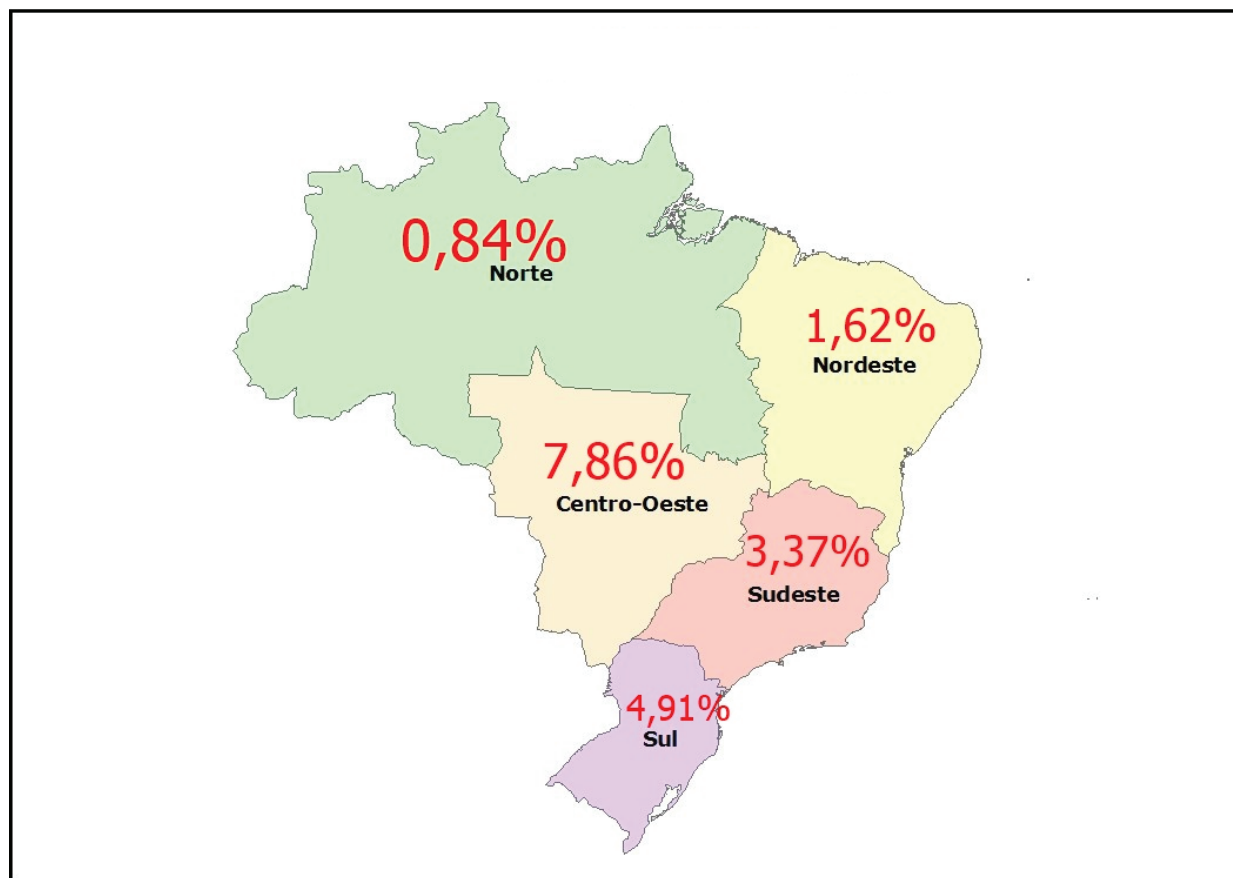
Período dos dados	Regiões	Editais	Vagas totais	Vagas reservadas a negros e negras	Relação apurada da reserva de cotas (%)	Relação fixada em lei da reserva de cotas (%)
De 2014 ao 1º semestre de 2017	Centro-Oeste	680	1.323	104	7,86	20
	Norte	108	2.734	23	0,84	20
	Nordeste	250	2.662	43	1,62	20
	Sudeste	801	2.763	93	3,37	20
	Sul	552	2.262	111	4,91	20
	Total	2.391	11.744	374	3,18	20

Elaboração da autora.

Observa-se que, em lugar de 20% de vagas no serviço público reservadas a candidatos(as) negros(as) e previstos na Lei nº 12.990/2014, foram designados apenas 3,18%. Desse modo, verifica-se que a oferta de vagas para candidatos(as) negros(as) não tem sido efetivada no magistério superior federal, conforme se pode constatar nos dados expressos na figura 1.

FIGURA 1

Brasil: relação das porcentagens levantadas da reserva de vagas para docentes negros(as) por região (2014-2017)



Elaboração da autora.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Essas estatísticas sugerem que a Lei nº 12.990/2014 não vinha sendo aplicada em sua totalidade, no período analisado. Cabe destacar que toda norma jurídica deve levar em conta a preservação dos direitos fundamentais e, para tanto, precisa ter efetividade jurídica e social (Santos, 2000, p. 5), isto é, de acordo com o autor, a Lei de Cotas Raciais deve ser respeitada por instituições e membros da sociedade. Veja-se, nesse sentido, o que Reale (1996, p. 135) explicita: “a efetividade social é quando há um reconhecimento do direito pela comunidade”.

Assim, a ação afirmativa tem por finalidade atender a um clamor axiológico na busca pelo valor de igualdade de oportunidades, para que haja uma maior participação social da população negra, ou seja, em conformidade com Dahl (2001), se a sociedade e o Estado não cobrarem, não fiscalizarem, ou seja, faltarem com a participação efetiva com base no fortalecimento das instituições e dos cidadãos, terá como consequência a limitação da sua efetividade. Dessa forma, como a efetividade de uma política pública está intrinsecamente ligada a sua aplicabilidade, caso a norma não seja aplicada em sua plenitude, não será efetiva.

3 FATORES LIMITADORES DA EFETIVIDADE DA LEI DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS NO MAGISTÉRIO PÚBLICO

Na análise dos editais de concursos públicos para os cargos do magistério superior federal identificaram-se diversos fatores que apontam para restrições em relação à Lei de Cotas Raciais aplicada a candidatos negros. Alguns aspectos limitadores serão descritos a seguir.

O primeiro deles se relaciona aos editais que são publicados, haja vista que não existe um regramento específico para a realização desses concursos públicos federais; o que se tem é apenas a previsão constitucional disposta no art. 37, inciso II da Constituição Federal de 1988 sobre a obrigatoriedade de se realizarem concursos de provas e títulos para os cargos de docentes nas universidades públicas. Esse fato explica por que as universidades federais costumam realizar os concursos seguindo as normativas institucionais.

Existe, contudo, por parte das instituições, uma certa discricionariedade que gera muitas lacunas⁹ nos editais, dessa forma, podendo prejudicar o direito dos candidatos, pela falta de clareza com relação aos critérios adotados para o preenchimento de vagas reservadas aos candidatos negros/cotistas, limitando a sua efetividade.

Ao analisar os conteúdos dos editais, notou-se, em várias universidades públicas, a abertura de vagas reservadas para candidatos(as) negros(as) junto com as vagas destinadas à ampla concorrência. Em muitos casos, não fica clara a reserva específica para cotista, conforme definido na legislação. Um exemplo foi constatado no edital de 2016 da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), que destinou 20% das vagas para negros em conjunto com a ampla concorrência, ou seja, não especificou as vagas destinadas para candidatos(as) negros(as).

O segundo fator ocorre nos fracionamentos de editais e de vagas. Cumpre esclarecer que o fracionamento de editais se dá quando há oferta de apenas uma ou duas vaga por edital. A Universidade

9. Um exemplo de lacuna nos editais é o critério de distribuição de vagas reservadas para os(as) candidatos(as) negros(as). Algumas universidades informam que foi realizado sorteio para distribuir as vagas, outras não informam o critério utilizado. Diante desse fato, somente algumas áreas acabam oportunizando vagas para candidatos cotistas negros e outras nunca oferecem. Observa-se, diante desse fato, que o critério de distribuições de vagas reservadas para cotistas acabam sendo oferecidas, quando não ocorre o sorteio, para as áreas e subáreas que não são preenchidas por candidatos da ampla concorrência. Para outros exemplos, ver Palma (2019).

de Brasília (UnB) publicou, em 2014, 108 editais, contendo em todos eles apenas uma vaga. No ano de 2015, publicou o maior quantitativo de editais da região Centro-Oeste, num total de 154 editais isolados, contendo em cada edital uma vaga apenas. No entanto, apesar de não estar cometendo nenhuma irregularidade, de certa forma pode acabar restringindo as vagas para candidatos(as) negros(as), visto que só abre vagas para cotistas quando preveem mais que três vagas por edital, conforme dispõe a Lei nº 12.990/2014 em seu art. 1º, § 1º: “reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)” (Brasil, 2014).

A possibilidade de fracionamento de vagas ocorre quando um edital prevê mais de uma vaga, mas elas são distribuídas por áreas ou subáreas de modo a não exceder mais do que três. Dessa maneira acaba não havendo reserva de vagas para candidatos(as) negros(as).

De acordo com a manifestação do Ministério Público, em Ação Civil Pública (ACP), trata-se de uma distorção do sistema de vagas reservadas para candidatos(as) negros(as).

As distorções no sistema de reserva de vagas produzidas pelas disposições editalícias ora impugnadas denotam sua flagrante ilegalidade, na medida em que o legislador infraconstitucional, ao regulamentar o comando encartado pelo artigo 37, inciso VIII, da Constituição da República de 1988, em nenhum momento estabelece cláusula de exceção relativa à distribuição de vagas em relação à localidade disponibilizada para a vaga. Pelo contrário, o comando legal é claro ao definir que o percentual de vagas reservadas há de ser definido a partir do número total de vagas oferecidas no concurso.¹⁰

Assim, o fracionamento de vagas ocorre quando, por exemplo, em um edital contendo um total de cem vagas para docentes, há uma distribuição de duas vagas para determinada área (duas vagas para geografia, duas direito) ou distribuída por localidade (duas vagas para determinado *campus*). Portanto, disponibilizando duas vagas, não abrem cotas para negros. Para que ocorresse a aplicabilidade da lei de cotas, das cem vagas totais previstas no edital, vinte deveriam ser reservadas para candidatos negros, independentemente da distribuição posterior das vagas. De acordo com a manifestação do Ministério Público de Minas Gerais, apontando que o fracionamento de vagas inviabiliza a Lei de Cotas Raciais, é manifesto que o IFMG transgride esse dever ao estabelecer mecanismos de fracionamento de cargos postos em concorrência mediante concurso público, inviabilizando a consecução plena dos fins almejados pela Lei nº 12.990/2014.

Evidencia-se, então, que existe em concursos públicos uma problemática relacionada à Lei de Cotas Raciais, em razão do fracionamento das vagas nos editais, que pode desencadear uma limitação da participação de candidatos(as) negros(as) no serviço público federal. Dessa maneira, permitir a implementação de uma política de cotas raciais sem observar a sua real aplicação é ferir as garantias fundamentais do princípio da igualdade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As universidades públicas são espaços que devem influenciar no processo de construção do indivíduo. Por essa razão, é fundamental que esses espaços sejam frequentados por todo tipo de pessoa, a fim de que a representatividade não fique restrita apenas a um grupo. Evidencia-se um número considerável de discentes que tiveram acesso ao ensino superior por meio da Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012).

10. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/439922652/agravo-de-instrumento-ag-50091567920174040000-5009156-7920174040000>>.

O mesmo, contudo, não aconteceu com relação aos(as) docentes negros(as), uma vez que essa representatividade ainda caminha em passos lentos.

Vivencia-se uma estrutura social discriminatória e racista, contexto do qual as instituições não ficam de fora. O racismo institucional é evidenciado em diversos setores sociais. O que se tem observado é a não efetividade da Lei nº 12.990/2014, haja vista que da reserva de 20% das vagas para candidatos(as) negros(as) prescritos na norma, apenas a 3,18% delas são oferecidas, para o cargo de docentes, no magistério público federal, no período entre junho de 2014 e 2017.

Conforme exposto aqui, alguns fatores restritivos que afetam a aplicabilidade dessa lei têm sido identificados, quais sejam: a omissão nos editais de concursos públicos por parte das universidades; a falta de clareza dos critérios adotados; o fracionamento dos editais e/ou vagas nos concursos públicos. Tudo isso acaba afetando a efetividade da norma em questão.

Em decorrência dessas problemáticas que comprometem a efetividade da lei e restringem a participação de candidatos(as) docentes negros(as) nas universidades públicas federais, nota-se que o principal pano de fundo é o racismo institucional, pois é uma ferida que não se fecha, inflamada todos os dias pelo exercício do silenciamento. Muitas vezes essa situação passa despercebida diante dos nossos olhos, como uma forma de racismo camuflado, que acaba repercutindo em situações trágicas e nefastas para a população negra. Por esse motivo, considera-se essencial que, dentro das instituições, a invisibilidade do racismo seja quebrada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 109, p. 3, 10 jun. 2014.

_____. Ministério do Planejamento. **Painel Estatístico de Servidores Públicos Federais – PEP**. Brasília: Ministério do Planejamento, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/planejamento-lanca-o-painel-estatistico-de-pessoal>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento. **Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos**. Brasília: Ministério do Planejamento, [s.d.]. Disponível em: <<https://sso.gestaodeacesso.planejamento.gov.br/casso/login>>. Acesso em: 12 maio 2017.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PALMA, V. **Educação, democracia e inclusão racial**: análise da efetividade da lei de cotas para negros em concursos docentes de universidades federais. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/1136/1/VanessaCristinaLourencoCasottiFerreiradaPalma.pdf>>.

REALE, M. **Noções preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 1996.

SANTOS, M. A. C. A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 147, p. 5-14, 2000.

NOVOS HORIZONTES INTERPRETATIVOS DA LEI Nº 12.990/2014 E POLÍTICAS DE REPARAÇÃO: AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGRAS(OS) E CARREIRA DOCENTE EM UNIVERSIDADES FEDERAIS^{1,2}

Luiz Mello³

Neste texto, busco refletir sobre os impasses na aplicação da Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas de concursos públicos federais para candidatas(os) negras(os), no âmbito da carreira de magistério superior de universidades federais. O ponto de partida é o levantamento realizado em Mello e Resende (2019; 2020) dos editais de concursos públicos para docentes do quadro efetivo de 63 universidades federais,⁴ no período de 9 de junho de 2014 a 31 de dezembro de 2018, no contexto de racismo estrutural e sub-representação de pessoas negras no serviço público federal, como mostram Silva e Lopez (2021). A constatação a que chegamos, reforçada pelos resultados da pesquisa de doutorado de Palma (2019), é que a reserva de vagas legalmente prevista está longe de ser alcançada, como pode-se observar na tabela 1. Vale destacar que apenas 0,53% das(os) docentes efetivas(os) contratadas(os) por universidades federais no período de 2015 a 2019 ocuparam vagas reservadas em editais para candidatas(os) negras(os), com 36 instituições não tendo contratado nenhum(a) professor(a) negro(a) cotista nesse período, conforme estudo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (Enap, 2021).

TABELA 1

Vagas oferecidas em concursos públicos para a carreira de magistério superior, das 63 universidades federais, distribuídas por região geográfica (9 jul./2014-31 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%)

Elaboração do autor.

Isoladamente ou de maneira associada, duas são as razões principais para o não cumprimento, nos concursos em questão, da ação afirmativa prevista nos termos do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 12.990/2014, que textualmente diz: “A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)” (Brasil, 2014). A primeira e mais óbvia razão decorre do fato de algumas universidades quase sempre realizarem concursos por meio de editais que oferecem menos de três vagas. Mas uma segunda razão principal é a que se verifica quando os editais

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art12>

2. Agradeço ao professor Francisco da Mata Machado Tavares, por sua generosa leitura e suas ótimas sugestões ao texto original, resguardada minha responsabilidade quanto à versão final.

3. Professor titular de sociologia na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG).

4. Esse levantamento inicial não contemplou cinco universidades federais criadas por lei em 2018 – Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), Universidade Federal de Catalão (Ufcat), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR) e Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPA) – e uma em 2019, Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT).

de concursos para docentes oferecem mais de três vagas em diferentes áreas/setores de conhecimento – a exemplo de saúde da família, sociologia das religiões e meteorologia climática –, cada uma com menos de três vagas. Esse é o padrão prevalecente nos concursos da maioria das instituições federais de ensino no Brasil, ignorando-se que a aplicação dos 20% previstos em lei deve incidir sobre o total de vagas do edital e não o de cada área/setor de conhecimento específico.

Aqui vale o registro de que, nas duas situações antes mencionadas, incorre-se nos casos de inviabilização do escopo da lei, antevistos por Silva e Silva (2014), em nota técnica que analisa o projeto de lei que deu origem à Lei nº 12.990, antes de sua aprovação. Importante também salientar que, no Acórdão da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 41/2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) endossa as preocupações mencionadas na nota técnica e condena tanto o fracionamento das vagas de um edital por áreas de conhecimento com menos de três vagas quanto a proliferação de editais para um mesmo cargo com menos de três vagas, quando isso caracterizar uma forma de não cumprimento da legislação relativa a ações afirmativas para pessoas negras. O voto do ministro relator da ADC nº 41/2017, Luís Roberto Barroso, aprovado por unanimidade pelo plenário do STF, textualmente diz: “(...) os concursos *não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa*, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas” (Brasil, 2017, p. 3, grifo nosso).

Desde a aprovação da Lei nº 12.990/2014, porém, um conjunto pequeno de universidades encontrou basicamente duas alternativas para a aplicação da reserva de vagas para candidatas(os) negras(os), nos concursos para o quadro de professoras(es) efetivas(os), sempre que os editais oferecem mais de três vagas, mesmo quando divididas por diferentes áreas de conhecimento. A primeira possibilidade de reserva se dá por meio de sorteio prévio, em sessão pública, das áreas de conhecimento cujas vagas serão reservadas, no percentual de 20%, divulgadas no edital do concurso. Já a segunda forma encontrada foi a definição das vagas reservadas *a posteriori*, entre as áreas que tiverem candidatas(os) negras(os) aprovadas(os), a serem nomeadas(os) a partir de lista única de classificação de cotistas, na forma expressa nos respectivos editais.

No quadro 1 encontra-se a lista das universidades federais que, a partir da aprovação da Lei nº 12.990, de 6 de junho de 2014, realizaram reserva de vagas para candidatas(os) negras(os), na proporção de 20%, desde seus primeiros concursos para docentes, com especificação do formato adotado para a definição das áreas contempladas. Ressalte-se que, no caso da Universidade Federal de Itajubá (Unifei), embora as áreas com reserva de vagas já apareçam de forma expressa no edital, não consegui localizar o formato adotado para a definição. Essa mesma observação se refere também a outras sete universidades especificadas no quadro 2.

Por sua vez, dez universidades – basicamente mas não exclusivamente da região Sudeste – realizaram concursos para docentes por meio de editais geralmente com uma vaga – e raramente com mais de duas –, muitas vezes publicados em um mesmo dia, semana ou mês, o que inviabiliza quase sempre a aplicação da Lei nº 12.990/2014.

No período observado (12 de setembro de 2014 a 31 de dezembro de 2018) e até fevereiro de 2021, quase sete anos após a aprovação da mencionada lei, as seguintes instituições ainda adotam esse procedimento: Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade

Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e Universidade Federal de Brasília (UnB).

QUADRO 1

Universidades federais que aplicam o percentual de 20% de reserva de vagas em seus concursos públicos para docentes, desde a promulgação da Lei nº 12.990/2012, no formato especificado

	Data do edital	Formato de reserva
Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	28/7/2014	Sorteio
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)	10/9/2014	Lista única
Universidade Federal de Pelotas (Ufpel)	15/9/2014	Lista única
Universidade Federal de Lavras (Ufla)	25/9/2014	Lista única
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	28/10/2014	Sorteio
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	7/11/2014	Sorteio
Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop)	23/12/2014	Sorteio
Universidade Federal do Pampa (Unipampa)	20/11/2014	Lista única
Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) ¹	16/8/2016	Sorteio
Universidade Federal de Itajubá (Unifei) ¹	20/3/2017	Não identificado

Fonte: Editais de concursos (universidades federais 2014-2018)

Nota: ¹ Não foram localizados editais de concursos para docentes anteriores às datas aqui apresentadas.

Vale igualmente o registro de que outras cinco instituições – Universidade Federal do Cariri (Ufca), Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Universidade Federal de Alfenas (Unifal), Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) – também costumam divulgar editais de concursos para docentes ora com menos de três vagas, ora com mais de três vagas, sendo que, nesse segundo caso, distribuídas por diferentes áreas de conhecimento, cada uma com menos de três vagas. Tanto em uma quanto em outra situação a implicação é a mesma: inviabilidade da ação afirmativa no percentual legalmente previsto.

Portanto, no conjunto das 63 universidades federais existentes em 2014, dez reservavam para negras(os) 20% das vagas de seus concursos para docentes desde o início da vigência da Lei nº 12.990; e outras quinze reservavam um percentual muito pequeno de vagas, por geralmente oferecerem editais com menos de três vagas, entre as quais cinco instituições oscilavam entre editais com menos e mais de três vagas. Nesse cenário, todas as demais 38 universidades fizeram concursos, entre 2014 e 2017, por meio de editais com mais de três vagas, distribuídas por diferentes áreas/setores de conhecimento, geralmente com menos de três vagas por área/setor, interpretando a norma em descompasso com a decisão proferida pelo STF, o que implicava a impossibilidade de reserva de vagas para candidatas(os) negras(os) nos termos previstos na Lei nº 12.990/2014.

Essa realidade começou a ser modificada a partir do segundo semestre de 2017, quando a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), talvez sob a influência dos procedimentos adotados por suas coirmãs, UFMT e UFGD, e do acórdão da mencionada ADC nº 41/2017, do STF, decidiu modificar a maneira como calculava o percentual de vagas reservadas para candidatas(os) negras(os) em concursos públicos para docentes, adotando também o sorteio. De lá para cá (fevereiro de 2021), outras 24 universidades, que têm por tradição a abertura de editais de concurso para docentes com mais de três vagas, também modificaram sua interpretação da lei e

passaram a calcular o percentual de reserva a partir do total de vagas do edital, com a definição das áreas/setores de conhecimento contemplados por meio de sorteio, classificação de cotistas em lista única de aprovadas(os) ou outro/não identificado, sendo cinco em 2018, quinze em 2019 e quatro em 2020. No quadro 2 encontra-se a lista dessas instituições, os respectivos formatos de reserva de vagas e as datas dos primeiros editais ou das normativas gerais que operacionalizaram a mudança, nos casos em que ainda não houve nenhum edital de concurso divulgado.

QUADRO 2

Universidades federais que passaram a aplicar o percentual de 20% de reserva de vagas para candidatas(os) negras(os) em seus concursos públicos para docentes, a partir da data e formatos especificados

	Formato da Reserva			
	Sorteio	Lista única de aprovadas(os)	Outro	Não identificado
Região Norte				
Universidade Federal do Tocantins (UFT)				27/9/2018
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	27/12/2018		27/12/2018	
Universidade Federal de Roraima (UFRR)				19/1/2019
Universidade Federal de Rondônia (Unir)	15/3/2019			
Universidade Federal do Sul e do Sudeste do Pará (UFT)				22/7/2019
Universidade Federal do Acre	21/11/2019			
Região Nordeste				
Universidade Federal do Sul da Bahia (UESB)		10/4/2018		
Universidade Federal da Bahia (UEBA)		26/12/2018		
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVIM)		14/2/2019		
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPR) ¹	28/3/2019			
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)		21/5/2019		
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	22/11/2019			
Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE) ¹	22/1/2020			
Universidade Federal de Sergipe (UFS)	11/7/2019			
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) ¹		31/8/2020		
Região Centro-Oeste				
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	17/11/2017			
Universidade Federal de Catalão (UFCAT) ¹				21/5/2019
Universidade Federal de Jataí (UFJ) ²				28/5/2019
Universidade Federal de Goiás (UFG)				30/5/2019
Região Sudeste				
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	24/7/2019			
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) ¹			10/11/2020	
Universidade Federal Fluminense (UFF)		22/12/2020		
Região Sul				
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)				13/7/2018
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)		21/1/2019		
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	11/12/2020			

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Possui norma específica que trata da reserva de vaga, mas não realizou concurso.

² Instituições implantadas a partir de 2019 que já realizaram concursos adotando o formato da reserva das instituições de origem.

Incluídas as seis criadas por lei federal a partir de 2018, o Brasil possui atualmente 69 universidades federais, 35 das quais reservando a candidatas(os) negras(os) 20% das vagas de seus concursos públicos para docentes. Vale o registro de que aproximadamente três quartos desse total mudou a forma de interpretar a Lei nº 12.990/2014 a partir de 2018. Se isso mostra, por um lado, ampliação potencial – ainda que tardia – do alcance da ação afirmativa em exame, por outro, deixa explícito que 34 universidades federais ainda efetuam práticas elisivas na elaboração dos respectivos editais, o que implica não cumprimento da lei em questão.

Nesse contexto, é importante registrar que, acolhendo as razões consignadas em Silva e Silva (2014) e, sobretudo, em cumprimento ao Acórdão do STF na ADC nº 41, a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (Decor), da Consultoria-Geral da União (CGU), da AGU, expediu o Parecer nº 00028, de 23 de abril de 2018, o qual estabelece:

(...) a interpretação mais adequada das normas, visando garantir maior efetividade às políticas de ação afirmativa de inclusão social de pessoas portadoras de deficiência e de igualdade racial, é a que prevê que a reserva das vagas ofertadas aos cotistas nos concursos públicos deve ser computada a partir do total daquelas existentes (Brasil, 2018).

Também vale lembrar que esse parecer, por seu efeito vinculante, foi um dos fundamentos da manifestação favorável à mudança na interpretação da Lei nº 12.990/2014, emitido pela Procuradoria Federal junto à UFRJ também vinculada à AGU, nos termos do Parecer nº 00537/2020/PROCGERAL/PFUFRJ/PGF/AGU (NUP: 23079.217839/2020-29), em resposta à consulta da Pró-Reitoria de Pessoal da UFRJ, acerca da reserva de vagas pelo sistema de cotas e outros. Esse posicionamento da Procuradoria Federal da UFRJ (PFUFRJ) seguramente contribuiu para a aprovação, pelo Conselho Universitário UFRJ, da Resolução nº 15, em 10 de novembro de 2020, que estabelece Normas para Concurso da Carreira do Magistério Superior da Universidade Federal do Rio de Janeiro, alterando a forma da UFRJ interpretar a Lei nº 12.990/2014, no caso dos concursos públicos para docentes.

Não parece haver dúvida, portanto, de que, no caso da carreira de magistério superior de universidades federais, tem-se um impasse no que diz respeito ao alcance dos objetivos da Lei nº 12.990/2014, materializado em dois indicadores principais: i) o não cumprimento da reserva de vagas legalmente prevista pela maioria absoluta das instituições; e ii) a iniciativa de 25 universidades federais de alterar, em seus editais, o formato do cálculo da reserva de vagas para candidata(os) negras(os).

No primeiro caso, a partir do levantamento antes mencionado, isso significa um *deficit* em torno de 14,7%, o que representa, aproximadamente 2.700 vagas de concursos para docentes que deveriam ter sido – mas não foram – reservadas para candidatas(os) negras(os). No segundo caso, constata-se um reconhecimento tácito das instituições de que houve uma prática elisiva na interpretação da lei, o que seguramente contribuiu para o *deficit* citado. Nesse sentido, em face da determinação do STF, devidamente acatada pela AGU, as demais 34 universidades que ainda não aplicam a reserva de vagas sem fracionamento por áreas – seja por meio de um mesmo edital, seja na forma de editais diversos – deveriam adequar seus concursos de maneira a assegurar a reserva de 20%.

É fundamental aqui lembrar que a Lei nº 12.990/2014, nos termos de seu art. 6º, tem vigência de apenas dez anos, ou seja, até 11 de junho de 2024. Até lá, como proceder para assegurar a reserva legal prevista em todas as 69 universidades federais? E que políticas reparatórias adotar de maneira

não só a compensar as centenas de vagas não reservadas no período de vigência da lei, mas assegurar a continuidade da ação afirmativa depois de 2024?

No âmbito específico do Congresso Nacional, em consulta realizada em fevereiro de 2021 às páginas institucionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não se encontra um só projeto de lei que preveja a continuidade dessa que é a primeira ação afirmativa, em nível nacional, exclusivamente voltada para pessoas negras. No entanto, observa-se a tramitação de outras proposições legislativas voltadas, por um lado, para a suspensão expressa das cotas raciais em concursos públicos e, por outro, para a aprovação de cotas de ingresso no serviço público a partir de critérios diversos, com destaque para renda familiar de candidatas(os).

A conclusão principal deste artigo, portanto, diz respeito à constatação de que a Lei nº 12.990/2014, no que diz respeito aos concursos para docentes de universidades federais, não foi devidamente cumprida, de modo que debates, lutas sociais e pesquisas ulteriores devem partir dessa premissa ao tratarem de sua vigência e alcance.

Se esse descumprimento decorre de racismo estrutural e institucional é algo a investigar no campo de novas pesquisas qualitativas. É possível afirmar desde já, todavia, que a morosidade na correção de rumos não pode ser atribuída a limitações da própria lei, considerando que o STF apontou a imperiosidade de seu fiel cumprimento, de maneira expressa no que diz respeito a universidades federais, quando da apreciação e reconhecimento de sua constitucionalidade e relevância social, em relação ao enfrentamento ao racismo e à promoção da equidade racial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 30 ago. 2012.

_____. 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.

_____. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 (Inteiro Teor do Acórdão), de 12 de abril de 2018**. Direito constitucional. Embargos de declaração em ADC. Aplicabilidade da política de cotas da Lei 12.990/2014 às forças armadas. Provimento. Brasília: STF, 2017.

_____. **Parecer nº 00028/2018/Decor/CGU/AGU** – NUP: 00436.041645/2017-39 – REF. 5048606-78.2017.4.04.7000. Estabelece que o cálculo de 20% da cota racial deve incidir sobre o total de vagas disponibilizadas no edital e não isoladamente por cargo ou área. Brasília: Decor/CGU/AGU, 23 abr. 2018.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Avaliação quantitativa da Lei nº 12.990/2014**. Brasília: Enap, 2021.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei nº 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas(os) negras(os). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 161-184, 2019.

_____. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 175, p. 8-28, 2020.

PALMA, V. C. F. da. **Educação, democracia e inclusão racial**: análise da efetividade da lei de cotas para negros em concursos docentes de universidades federais. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

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

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17).

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990/2014 EM CONCURSO PARA DOCENTES: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFSB)^{1,2}

Maria do Carmo Rebouças dos Santos³

Lidyane Maria Ferreira de Souza⁴

1 INTRODUÇÃO

Desde 1983, movimentos negros reivindicam a reserva de vagas no serviço público e a sua conversão em lei.⁵ Em 2014, entre negociações e conflitos em que nem todas as vozes são ouvidas ou contam com poder de influência,⁶ reservou-se legalmente o mínimo⁷ de 20% das vagas em concursos para pessoas negras. Como esse percentual pouco corresponde à composição racial da população brasileira, constituída em 56,2% por pessoas negras (IBGE, 2019), a sub-representação legal (Ferreira, 2017) pode se tornar um impedimento para a efetivação da lei.

Após sete anos da promulgação da lei, a população negra continua sub-representada no magistério público superior, em parte, porque sequer o percentual de 20% estabelecido em lei vem sendo aplicado na maioria dos concursos para carreira docente (Mello e Resende, 2020). À parte a necessidade de revisões na própria lei, cabe às universidades buscarem modos de garantir a sua efetividade, evitando que o direito administrativo desconstitua o direito constitucional (Santos, 2018).

Como juristas e professoras cotistas, apresentamos a trajetória da UFSB na aplicação da Lei de Cotas em concursos para o cargo de professor(a) do magistério superior, com base em análise documental de editais, listas de inscrições homologadas e de classificação, portarias de nomeação, processos judiciais, bem como em questionário aplicado a gestoras(es) da Progepe. Ao final, sugerimos ações para a efetivação da lei.⁸

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art13>

2. Agradecemos à Pró-Reitoria de Gestão para Pessoas (Progepe) pelo compartilhamento de informações que complementaram os dados sobre os concursos que estavam *on-line* e a colaboração da pós-graduanda Eva Dayane Góes, do Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia (PPGES/UFSB).

3. Professora adjunta de direito do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências e do Programa de Pós-Graduação em Ensino e Relações Étnico-Raciais na UFSB.

4. Professora adjunta de direito do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências e do Programa de Pós-Graduação em Ensino e Relações Étnico-Raciais na UFSB.

5. Projeto de Lei (PL) nº 1332 apresentado pelo então deputado Abdias do Nascimento, em 1983. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242530>>.

6. Vide as diversas emendas ao PL nº 6.738/2013 que propunham o aumento do percentual. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600255>>.

7. Conferir, por exemplo, a Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2203>>) e a Resolução nº 170/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-170.pdf>>).

8. Editais e demais documentos referentes aos concursos indicados neste trabalho estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3E9V43U>>.

2 A RESERVA DE VAGAS PARA PESSOAS NEGRAS NOS CONCURSOS PARA DOCENTES DA UFSB

Criada em 2013, a UFSB realizou seis concursos públicos para professor(a) efetivo(a) do magistério superior, de 2014 a 2019, aplicando a lei em cinco deles.⁹ A aplicação da lei só passou a ser prevista no segundo concurso (Edital nº 05/2014) após retificação determinada pelo Conselho Universitário (Consuni). A universidade então aumentou o número de vagas em todas as áreas de conhecimento, de modo que o percentual de 20% incidisse sobre cada uma delas. Na nomeação das(os) candidatas(os) aprovadas(os), aplicou o critério de alternância e proporcionalidade (art. 4º da lei). Com previsão de 49 vagas gerais, a universidade aprovou dez candidatas(os) cotistas, dos quais nomeou seis e um pela ampla concorrência.¹⁰ Nesse concurso, não houve banca de heteroidentificação, prevista nos concursos seguintes, com fundamento na Orientação Normativa nº 3/2016.

No concurso seguinte, o Edital nº 26/2017 estabeleceu reserva de 20% das vagas por área de conhecimento, prevendo a autodeclaração na inscrição. Da análise do resultado e das nomeações, infere-se que a universidade aplicou as cotas sobre o número total de vagas do concurso, independentemente do número de vagas por área. Esse concurso abriu 57 vagas e previu comissão de heteroidentificação para a qual foram convocados onze candidatos autodeclarados negros.¹¹ A universidade nomeou oito candidatos cotistas,¹² somando também as nomeações para as novas vagas que foram acrescentadas ao certame na fase das nomeações.

Nos editais posteriores (nº 11/2018 e nº 6/2019), a universidade indicou que: i) os 20% das vagas para as(os) candidatas(os) que se autodeclarassem negras(os) incidiriam sobre a quantidade total de vagas; ii) as(os) candidatas(os) cotistas aprovadas(os) seriam classificadas(os) em lista geral, independentemente da área, com vistas a garantir que o percentual legal de cotistas fosse atendido; e iii) a nomeação de candidatas(os) às cotas obedeceria à classificação constante na lista geral e às áreas a que concorreram, no limite de vagas estabelecidas por lei. A nomeação de cotistas seria realizada proporcionalmente ao número total de vagas e alternadamente entre as vagas de ampla concorrência e as vagas reservadas.

No concurso regido pelo Edital nº 11/2018, nove cotistas foram aprovadas(os), três foram nomeadas(os) na vaga de cotistas, dois nas vagas de ampla concorrência. No Edital nº 6/2019, um candidato cotista foi aprovado e nomeado. No Edital nº 26/2019 só havia duas vagas e a aplicação da lei foi prevista para o caso de surgimento de novas vagas.

Um quadro geral sobre o resultado da aplicação da Lei de Cotas nos concursos da UFSB pode ser visto na tabela 1.

9. Por ser uma universidade nova, grande parte da burocracia inicial da UFSB foi formada por meio de redistribuição cujas regras não previram cotas para pessoas negras.

10. Hipótese prevista no § 1º, art. 3º da Lei nº 12.990/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/12990.htm>.

11. Conforme respostas ao questionário, uma candidata teve a verificação de autodeclaração indeferida pela banca de heteroidentificação, mas foi aprovada e nomeada pela ampla concorrência.

12. Do cotejo da publicação das nomeações no *Diário Oficial da União* (DOU) verifica-se que a universidade aprovou dez cotistas, inicialmente nomeando nove porque um candidato foi nomeado em vaga de ampla concorrência, hipótese prevista no § 1º, art. 3º da Lei nº 12.990/2014. Uma das nove nomeações foi judicializada levando a universidade a tornar sem efeito essa nomeação. Posteriormente, a nomeação se deu por ampla concorrência. Foi o caso de uma das autoras deste artigo.

TABELA 1

Quadro geral sobre o resultado da aplicação da Lei nº 12.990/2014 nos concursos da UFSB

	Número geral de vagas	20% sobre vagas gerais	Inscrição de cotistas homologada	Cotistas aprovados	Cotistas aprovados em banca de verificação	Cotistas nomeados ¹	Cotistas nomeados em vaga de ampla concorrência
Edital nº 5/2014	49	9,8	INE	10	N/A	6	1
Edital nº 26/2017	57	11,4	INE	11	10	8	2
Edital nº 11/2018	73	14,6	71	9	9	3	2
Edital nº 6/2019	7	1,4	2	1	1	1	0
Edital nº 26/2019	2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Dados sobre cotistas nomeados foram corroborados com levantamento feito junto a Progepe por meio de questionário.

Obs.: 1. INE – informação não encontrada. Dados sobre inscrição dos cotistas dos editais nºs 5/2014 e 26/2017 não se encontram no *site* da universidade e não foram informados pela Progepe em questionário aplicado.

2. N/A – não se aplica, por ausência de previsão editalícia.

A aplicação da lei nos concursos para docentes da universidade nem sempre foi linear; antes, foi gradualmente sendo aperfeiçoada ao longo dos concursos. Em seu primeiro edital, a UFSB aplicou o percentual sobre o número de vagas por área, mas, para efetivar a lei, retificou o edital e dobrou o número de vagas. Para as nomeações, aplicou a regra de nomeação proporcional ao número de vagas e de alternância de três para um entre ampla concorrência e cotistas. A partir do segundo concurso, a universidade passou a aplicar o percentual de 20% de reserva de vagas para cotistas sobre o total de número de vagas do concurso e a publicar em lista geral os cotistas classificados, independentemente do número de vagas por área, com o fim de garantir que o número de cotistas previsto em lei fosse atendido. Além disso, continuou sendo disposto que as nomeações se dariam de forma alternada e proporcional. Contudo, este último aspecto não ficou evidenciado nesta pesquisa.¹³ Nos últimos três concursos, a UFSB passou a prever que o percentual de 20% deveria ser aplicado sobre as novas vagas que surgissem no período de validade do concurso.

3 APRENDIZADO NA APLICAÇÃO DA LEI

A trajetória de aplicação da lei pela UFSB pode ser descrita como um processo de aprendizado.^{14,15} As instituições levam tempo para se apropriarem das leis e construírem entendimento sobre o que deve ser feito, ou seja, sobre sua aplicação na tomada de decisão. O Edital nº 5/2014, publicado quatro meses após a vigência da lei, não fazia menção a ela. Somente após deliberação do Consuni, a universidade normatizou a aplicação da lei ao certame. Igualmente, apesar de a Ação Declaratória

13. Encontramos inconsistências nos dados disponibilizados pela Progepe sobre cotistas e as nomeações publicadas no DOU que impediram a verificação de como se deu efetivamente a ordem de nomeações, para além do previsto nos editais.

14. Ver Couto e Abrucio (2003).

15. O aprendizado também pode não ser incorporado, o que pode conduzir ao não cumprimento da lei. Note-se a omissão no Decreto nº 9.739/2019. Promulgado cinco anos após a lei, não faz menção a ela ou a cotas para negros(as). Ao elencar os elementos essenciais dos editais para concursos públicos, o decreto aponta a reserva de vagas para pessoas com deficiência (art. 42, IV), remetendo ao Decreto nº 9.508/2018, que, em art. 1º, § 4º, inciso I, expressamente dispõe que em “concurso público ou de processo seletivo regionalizado ou estruturado por especialidade, o percentual mínimo de reserva será aplicado ao *total das vagas* do edital” (Brasil, 2018b, grifo nosso). O Decreto nº 9.739/2019 poderia, portanto, ter explicitado regra semelhante quanto à reserva de vagas para pessoas negras. Não há, porém, lacuna no direito. Uma interpretação sistemática reafirma a aplicação da Lei nº 12990/2014 aos concursos públicos. Contudo, essa decisão do Poder Executivo pode sinalizar obstáculos para a futura reedição da lei.

de Constitucionalidade (ADC) nº 41 – que definiu parâmetros¹⁶ para a aplicação da lei – ter sido publicado cerca de vinte dias antes, o Edital nº 26/2017 não mencionou a aplicação da reserva às novas vagas, o que só passou a acontecer a partir do Edital nº 11/2018.

Em busca de outros fatores nesse aprendizado, analisamos ações judiciais referentes aos concursos para docentes na UFSB, a partir de 2017.¹⁷ Contra a ordem de nomeação do Edital nº 26/2017, três candidatos não cotistas se insurgiram judicialmente, alegando que: i) embora o edital prevísse 57 vagas, a lei não poderia ser aplicada, pois a área de conhecimento em específico não contava com mais de três vagas; e ii) o edital não havia explicitado o modo de aplicação da lei. Sobre o mesmo edital de 2017, há uma outra ação judicial movida por candidato cotista que questionou a não aplicação da lei ao longo das fases do concurso. Essa última argumentação encontra amparo nos parâmetros definidos na ADC nº 41.

As(os) autoras(es) daqueles mandados de segurança afirmaram não questionar a possibilidade de reserva de vagas, mas sim o modo de aplicação da lei. O raciocínio dual – reconhecimento do fato da desigualdade e oposição às medidas para combatê-las – evidencia “uma intensa reação emocional à perda de privilégios, travestida de “análise objetiva” (Bento, 2005, p. 173). Um desses privilégios está nos 100% de cotas para brancos, não questionados, ao passo que as cotas para pessoas negras destoam “onde os lugares de poder são hegemonicamente brancos, e a reprodução institucional desses privilégios é quase que automática” (*op. cit.*, p. 166).

Possivelmente em resposta às ações judiciais, os editais seguintes passaram a apresentar de forma detalhada seu modo de aplicação. Contudo, se, por um lado, o Poder Judiciário vem se convertendo em um espaço de afirmação de direitos que esbarram nas maiorias legislativas, por outro, convém observar que a tendência a conceber a interpretação jurídica e judicial como expressão livre das subjetividades legítimas possíveis arbitrariedades em suas decisões. A propósito das subjetividades de juízas e juizes, não é um dado desprezível que mais de 80% das(os) magistradas(os) que declararam sua raça são brancas(os) – e que quase 40% mantiveram o privilégio da não racialização (CNJ, 2018).

Importa recordar que, independentemente da futura reedição¹⁸ da lei, as universidades têm autonomia para adotar ações afirmativas em concursos públicos.¹⁹ Desse modo, como a organização do aparato administrativo influencia o sucesso da implementação da política pública (Lima e Ascenzi, 2013), é recomendável a edição de atos normativos próprios sobre a forma de aplicação das ações afirmativas que adotam. A formalização normativa da aprendizagem institucional contribui para a homogeneidade e continuidade dessa ação afirmativa, evitando a possibilidade de confusão entre

16. “Por fim, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas” (Brasil, 2018a).

17. A pesquisa foi realizada no sistema eletrônico da Justiça Federal Seção Judiciária da Bahia, abarcando os processos judiciais eletrônicos movidos por candidatas(os) aos concursos de 2017 a 2019. Os processos referentes ao concurso de 2014 não foram coletados por não estarem disponíveis em meios eletrônicos.

18. A lei tem a curta vida de dez anos (art. 6º), sem que seja necessário ato revogador, e sem que haja a indicação de sua reedição com base em acompanhamento e avaliação anual pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica (art. 5º). Para que haja continuidade, será necessária ao menos uma nova lei que prorrogue sua vigência. Difere-se, portanto, da Lei nº 12.711/2012 (sobre o ingresso de estudantes no ensino médio, técnico e superior em instituições federais), de vigência indeterminada a ser interrompida por uma nova lei, fundamentada em revisão do programa, que revogue a Lei nº 12.711/2012.

19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, em 26 de abril de 2012. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski.

discrecionabilidade e arbitrariedade. Em 2018, o Consuni aprovou a Resolução nº 1/2018, que, conquanto tenha sido revogada quase um ano após sua publicação e não previsse uma metodologia detalhada sobre as regras para classificação e nomeação para reserva de vagas para pessoas negras, passou a constar nos editais dos concursos que ocorreriam a partir de 2018.

4 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E RESPONSABILIDADE NA PROMOÇÃO DA EQUIDADE RACIAL E NA EFETIVAÇÃO DA LEI

A experiência da UFSB evidencia que os 20% não foram alcançados, mesmo em uma trajetória de aprendizado com aplicação da reserva sobre o número total de vagas dos concursos e não sobre cada área de conhecimento, uma vez que o total de vagas por área de conhecimento raramente soma mais de três.²⁰ Desde que começou a aplicar a lei, a UFSB abriu 188 vagas das quais pelo menos 38 deveriam ter sido preenchidas por pessoas negras. Contudo, somente 23 cotistas foram aprovados, sendo que cinco destes foram nomeados nas vagas de ampla concorrência.²¹

A Lei nº 12.990/2014 foi uma grande conquista para a equidade racial no Brasil. Mas tão importante quanto garantir direitos é efetivá-los por meio da ativação de todo o arcabouço institucional que organiza e informa o serviço público e que criará as condições para sustentar a igualdade material, pretendida pela lei. Sem essa colaboração – que ocorre pelo compromisso das instituições em envidar todos os esforços para superar o racismo, coletando dados,²² monitorando a política pública, proporcionando controle social democrático –, a lei pode se tornar uma “legislação simbólica” (Neves, 2007, p. 23).

Pensando como juristas negras,²³ com base nos parâmetros definidos na ADC nº 41 e na experiência da UFSB, concebendo a aplicação da lei no contexto de uma política pública de acesso real da população negra a cargos públicos, sugerimos às universidades públicas e à UFSB em particular: i) adoção de percentual de vagas variável, acima dos 20%, baseado em dados populacionais da categoria beneficiária no estado de realização do concurso²⁴ e no *deficit* desse grupo na carreira de magistério superior (Ferreira, 2017); ii) reunião da maior quantidade possível de vagas em um único concurso; iii) aplicação da reserva sobre o total de vagas do edital e sobre as nomeações oriundas de vagas posteriores referentes ao mesmo edital; iv) aplicação da reserva às vagas de redistribuição e a aglutinação destas em editais periódicos; e) aplicação da reserva aos cargos comissionados de livre nomeação; v) aplicação da reserva em todas as fases dos concursos; vi) realização de bancas de verificação da veracidade da autodeclaração racial;²⁵ vii) explicitação editalícia da metodologia de classificação e de nomeação, para as vagas de cotistas e de ampla concorrência; viii) normatização interna sobre a forma de aplicação da lei, em conformidade com as sugestões anteriores; ix) normatização interna que defina como a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados produzirá efeitos durante a carreira funcional da(o) beneficiária(o) da reserva de vagas; e x) coleta e publicização de dados sobre a declaração racial de docentes, desagregados por carreira e nível de ensino.

20. Conforme STF ADC nº 41

21. Ver notas de rodapé 7 e 9.

22. Os sistemas de gestão de dados pessoais da administração pública federal são instáveis e/ou indisponíveis (Silva e Lopez, 2021). Na UFSB, no *Relatório de Gestão de 2019*, o dado raça/etnia dos docentes aparecia agrupado com os dados dos técnicos administrativos; e no Relatório 2020, ao invés de o dado vir desagregado, foi totalmente suprimido.

23. Conferir Moreira (2019, p. 139).

24. Conferir art. 16 da Lei nº 12.711/2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>.

25. Pela dificuldade de composição das bancas na UFSB, sugerimos que, durante o estágio probatório, seja oferecido curso de formação de frequência obrigatória em heteroidentificação a todas(os) as(os) servidoras(es).

REFERÊNCIAS

- BENTO, M. A. S. Branquitude e poder: a questão das cotas para negros. In: SANTOS, S. A. dos. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: MEC; BID; Unesco, 2005. p. 165-177.
- BRASIL. Ação Direta de Constitucionalidade nº 41. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. **Diário Oficial da União**, 18 mai. 2018a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/deciso-es-14917310>>.
- _____. Decreto nº 9.508 de 24 de setembro de 2018. Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 25 set. 2018b.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**: 2018. Brasília: CNJ, 2018.
- COUTO, C.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 269- 301, nov. 2003.
- FERREIRA, G. L. **Lei de cotas no serviço público federal**: sub-representação legal nas ações afirmativas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)** – características gerais dos domicílios e dos moradores. [s.l.]: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf>.
- LIMA, L. L.; ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.
- MELLO, L.; RESENDE, U. P. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 175, p. 8-28, 2020.
- MOREIRA, A. J. **Pensando como um negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.
- NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- SANTOS, F. D. Prefácio. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (Org.). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018. p. 6-10.
- SILVA, T. D.; LOPEZ, F. G. **Cor ou raça do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, 2021. Publicação preliminar.
- 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).

AÇÕES AFIRMATIVAS EM CONCURSOS PARA DOCENTES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS E A ADOÇÃO DE COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO¹

Anna Carolina Venturini²

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o sistema brasileiro de ensino superior passou por diversas transformações (Heringer, 2014; Lázaro, 2018; Lima, 2010), principalmente relacionadas à criação de políticas de ações afirmativas (Feres Júnior *et al.*, 2018) e à ampliação do acesso de alunos de escolas públicas, de baixa renda e autodeclarados pretos, pardos e indígenas aos cursos de graduação.³

Ainda que a política pública tenha promovido a diversificação do corpo discente nas universidades, o mesmo não se observa no corpo docente. Apesar da falta de dados sistemáticos sobre a composição racial do corpo docentes das universidades públicas brasileiras, é possível notar que o sistema é fortemente marcado por desigualdades regionais, étnico-raciais e econômicas (Artes, 2016).

Ações afirmativas já vêm sendo adotadas para o ingresso em alguns cursos de pós-graduação *stricto sensu* de universidades públicas (Venturini, 2017; 2019; Venturini e Feres Júnior, 2020) e também em concursos públicos em geral (Souza, 2010; Volpe e Silva, 2016) e para a contratação de professores (Mello e Resende, 2019; 2020). No caso dos concursos públicos para docentes, ainda são incipientes os estudos dedicados a compreender a implementação da Lei nº 12.990/2014, a adoção das cotas por outros entes federativos e a criação de comissões para validação da autodeclaração racial.

Diante desse cenário, este artigo traz um panorama das universidades públicas que estabeleceram cotas para negros (pretos e pardos)⁴ em seus concursos para docentes, os critérios para a reserva e a criação de comissões de heteroidentificação. Para tanto, foi realizado um levantamento de normativos publicados até dezembro de 2020 regulamentando as comissões nos concursos públicos para docentes (professor efetivo, substituto e/ou temporário) de universidades públicas federais e estaduais. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Mosley, 2013) com representantes de comissões e de pró-reitorias de gestão de pessoas de cinco universidades públicas federais (uma no Norte, três no Nordeste e uma no Sudeste) para compreensão dos desafios de implementação. Apesar dos convites enviados, não foi possível realizar entrevistas com representantes de universidades estaduais da amostra. Este texto apresenta resultados da investigação sobre o processo de implementação das cotas para candidatos negros nos concursos da carreira de magistério superior nas universidades públicas federais e estaduais e dos desafios enfrentados pelas comissões de heteroidentificação.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art14>

2. Pós-doutoranda vinculada ao Programa Internacional de Pós-Doutorado (International Postdoctoral Program – IPP) pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

3. Lei nº 12.711/2012, alterada pela Lei nº 13.409/2016, que incluiu as pessoas com deficiência.

4. Sobre a junção de pretos e pardos, ver Daflon, Carvalhães e Feres Júnior (2017) e Loveman, Muniz e Bailey (2012).

2 AÇÕES AFIRMATIVAS NOS CONCURSOS PARA DOCENTES

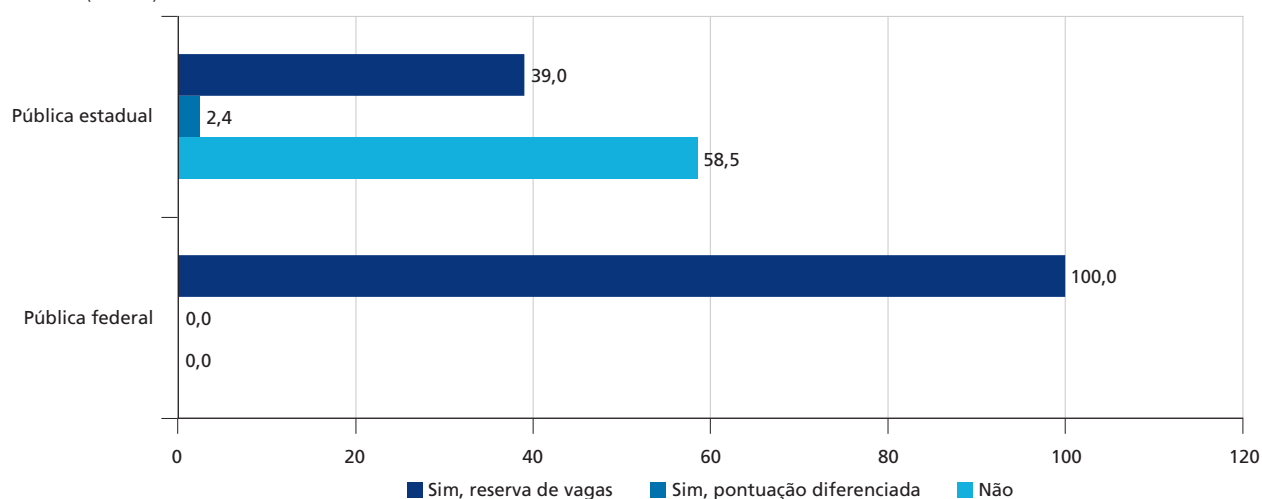
Em 2014, foi aprovada a primeira ação afirmativa com recorte exclusivamente racial⁵ em âmbito nacional: a Lei Federal nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas nos concursos públicos federais para pessoas negras. Trata-se de um mecanismo relevante para o combate ao racismo estrutural (Almeida, 2019), pois impactou toda a administração pública federal e foi replicado por outros entes federativos e órgãos do Poder Judiciário.⁶

O levantamento identificou que, das 109 universidades públicas, apenas 22% não possuem algum tipo de ação afirmativa nos concursos para professores, 77,1% adotam a modalidade de reserva de vagas e 0,9%, a modalidade de pontuação diferenciada no processo seletivo.⁷ Enquanto as universidades federais adotam integralmente a reserva de vagas, nas estaduais há ambas as modalidades. Destaca-se ainda que 81% das universidades adotaram cotas em decorrência da Lei Federal nº 12.990/2014, enquanto 19% criaram por determinação de leis estaduais – como é o caso de Bahia (Lei Estadual nº 13.182/2014), Maranhão (Lei Estadual nº 10.404/2015), Mato Grosso do Sul (Lei Estadual nº 3.594/2008 e Decreto nº 13.141/2011), Paraná (Lei Estadual nº 14.274/2003) e Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 6.067/2011) – ou de decretos estaduais, como no Rio Grande do Sul (Decreto Estadual nº 52.223/2014).

GRÁFICO 1

Universidades com ações afirmativas, segundo modalidade e categoria administrativa

(Em %)



Elaboração da autora.

Obs.: N = 109.

O percentual reserva varia de 10% a 30%, podendo ser maior ou menor a depender do número de vagas oferecidas. A lei do Rio de Janeiro estabelece que, se o número de vagas for igual ou inferior a vinte, o percentual da reserva será de 10%, caso seja maior do que vinte, a reserva será de 20%.

5. No ensino superior, o principal critério das cotas é a conclusão do ensino médio em instituições públicas, de modo que os critérios de renda, raça/cor e deficiência são complementares.

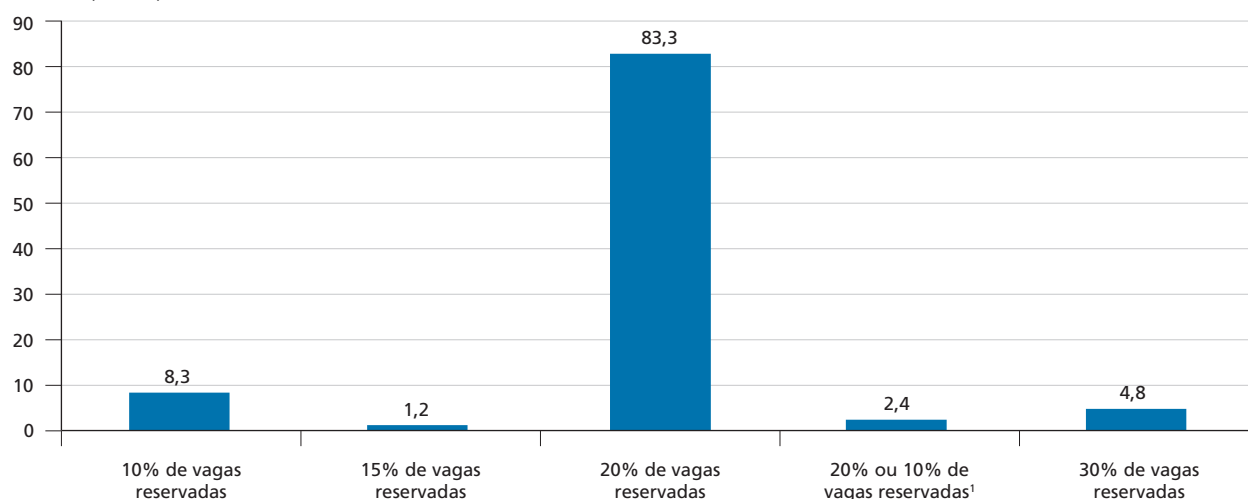
6. Segundo a Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

7. A Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univasp) adota essa modalidade em cumprimento ao Decreto Estadual nº 63.979/2018.

GRÁFICO 2

Universidades com vagas reservadas, segundo percentual de reserva

(Em %)



Elaboração da autora.

Nota: ¹ Caso do Rio de Janeiro.

Obs.: N = 84.

Um aspecto que chama atenção é como se dá a aplicação das cotas. Como já demonstrado pelos estudos de Mello e Resende (2019; 2020) e de Silva e Silva (2014), a Lei nº 12.990/2014 estabelece que a reserva de 20% será aplicada sempre que o número de vagas for igual ou superior a três, o que é um desafio em concursos para docentes com baixo número de vagas. O levantamento de Mello e Resende (2019; 2020) mostra que menos de 5% das vagas nos concursos para docentes das universidades federais havia sido reservada para negros no período analisado. A maioria das universidades continua publicando um edital para cada vaga, o que leva à não aplicação da lei de imediato. Todavia, essa prática vai de encontro com o estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41 do Distrito Federal:

- i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); e iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; (...).⁸

Diante disso, algumas universidades estabeleceram procedimentos internos para garantir a aplicabilidade da reserva de vagas. O levantamento identificou universidades que aglutinam vagas em um único edital e as vagas reservadas são sorteadas entre todas as previstas no edital. Nota-se a existência de três modalidades de sorteio, como demonstradas no quadro 1.

A universidade 1 da pesquisa adotava a alternativa 2, mas notou-se que algumas vagas eram sorteadas e não recebiam nenhuma inscrição, o que impossibilitava a aplicação da reserva. Por isso, a universidade decidiu adotar a alternativa 3 para garantir que as vagas reservadas tenham chances de serem preenchidas. Já a representante da universidade 4 afirmou que a alternativa 1 está mais alinhada com os princípios da transparência e da publicidade que regem a administração pública (art. 37 da Constituição Federal de 1988), pois antes da inscrição o candidato já sabe se a vaga que pleiteia é reservada ou não.

8. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>>.

QUADRO 1

Modalidades de sorteios

Alternativa 1	Realizado antes da publicação do edital, indicando quais vagas serão ou não reservadas para candidatos negros.
Alternativa 2	Feito após a publicação do edital e antes da inscrição dos candidatos, sendo lavrada uma ata ou aditivo constando quais vagas serão reservadas, podendo ocorrer casos em que nenhuma pessoa se candidata à vaga e ela é automaticamente transferida para a ampla concorrência.
Alternativa 3	Elaborado após a publicação do edital e após a inscrição dos candidatos, englobando apenas as vagas com pessoas negras inscritas.

Elaboração da autora.

3 COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

As comissões de heteroidentificação têm como objetivo validar a autodeclaração racial de candidatos(as) aprovados(as) nos concursos, o que deve ser feito tendo o fenótipo⁹ como principal critério. Criadas com o objetivo de combater fraudes nas seleções, as comissões são alvo de debates, já que sua atividade envolve o sentido de raça e discriminação racial (Daflon, Carvalhães e Feres Júnior, 2017; Silva e Leão, 2012). Entre as universidades que possuem ação afirmativa nos concursos, 83,3% estabelecem a verificação da declaração racial por meio comissões criadas para essa finalidade. Em 3,6% delas, verificou-se que a comissão está em processo de formação.

As comissões estão presentes nas universidades estaduais e federais. Nas estaduais, apenas 41,2% das que possuem ação afirmativa criaram comissões, nas federais, o percentual é de 98,5%.¹⁰ A maioria foi criada a partir de 2017, havendo maior concentração em 2018 e 2019, o que provavelmente está relacionado à publicação da Portaria Normativa nº 4/2018 pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que serve de parâmetro para instituições federais.

Grande parte das universidades federais (76,5%) utiliza a portaria como base para a criação e o funcionamento das comissões, mas há universidades com normativas internas que repetem disposições da portaria e incluem aspectos específicos referentes ao seu contexto e funcionamento. A universidade 1 criou um grupo de trabalho para discutir a questão em 2019 e aprovou uma resolução em 2020 após consulta pública e debates com movimentos sociais. Segundo os entrevistados, o grupo realizou conversas e eventos com Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (Neabs) de outras instituições para troca de experiências, o que fortaleceu a proposta de resolução apresentada ao conselho universitário. Em se tratando de uma política nova, a busca por experiências bem-sucedidas e dificuldades é um mecanismo para reduzir a incerteza e ampliar a legitimidade das ações (Dolowitz e Marsh, 1996; Weir e Skocpol, 1985). Enquanto há universidades que criam comissões específicas para cada concurso, há outras que criaram comissões gerais responsáveis por acompanhar os concursos públicos para servidores (docentes e técnicos) e, em alguns casos, as seleções para graduação e pós-graduação. Esse é o caso da universidade 4, que em 2019 criou uma comissão geral responsável por todos os procedimentos de heteroidentificação, sendo composta por subcomissões para cada tipo de seleção.

Notam-se modelos diferenciados de composição das comissões, como chamadas para possíveis interessados (universidade 4), levantamentos de pessoas (de dentro e fora da universidade) que têm proximidade com a temática (universidade 2) e servidores da universidade “selecionados a dedo”

9. O STF já estabeleceu o fenótipo como critério definidor do direito à cota em duas ações: a ADC nº 41 em 2017 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186 em 2012. Também consta no art. 9º da Portaria Normativa nº 4/2018.

10. Não foi identificada comissão na Universidade Federal do Amapá (Unifap). O último concurso docente foi realizado em 2019 e não foi aplicada a reserva racial por conta do número de vagas para cada área do conhecimento.

(universidade 3). Destaca-se a importância das oficinas de formação para os integrantes das comissões. Os treinamentos duram em média vinte horas e incluem formações sobre aspectos legais das ações afirmativas, procedimentos das comissões e temas ligados às relações raciais, como formação histórica étnico-racial, desigualdades raciais e sociais, racismo, colorismo, fenótipos, entre outros.

4 DESAFIOS DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

As comissões enfrentam desafios relacionados ao seu funcionamento, à formação dos membros e à legitimidade das decisões. Os entrevistados relataram que, apesar de menos frequentes em concursos para docentes (substitutos e efetivos), há processos administrativos e judiciais em que candidatos questionam as decisões das comissões. Em geral, os questionamentos envolvem procedimentos da comissão (iluminação no local e a distância da comissão, no caso da pandemia em razão das medidas sanitárias) e alegações de que é preciso utilizar o critério genótipo.¹¹

Para mitigar os questionamentos, a representante da universidade 4 ressaltou a importância das formações e capacitações para fortalecer os pareceres. Ela destacou a participação do Ministério Público Federal (MPF) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) nas formações, o que contribui para o fortalecimento dos aspectos legais e procedimentais. Entretanto, chama a atenção o fato de esses órgãos terem entendimentos muitas vezes contrários aos dos membros da comissão. Enquanto o MPF e a OAB recomendam que, em caso de dúvida sobre a identificação racial, a comissão aprove a autodeclaração, algo semelhante ao princípio da presunção de inocência (*in dubio pro reo*) previsto na legislação,¹² essa perspectiva encontra resistência nas comissões e também na literatura (Dias, 2018).

Segundo o representante da universidade 2, os questionamentos parecem ter relação com uma falta de compreensão por parte dos candidatos a respeito da política de cotas e com dúvidas sobre a função da comissão. Por isso, ele destaca a importância de a comissão partir do princípio de que as pessoas desejam fraudar, pois há casos de incompreensão sobre a identidade racial e é necessário que a comissão atue com cuidado e respeito. Sobre isso, Dias (2018, p. 146) argumenta que “há urgência em entendermos, em separarmos eventual desacordo na declaração de determinado candidato(a) (algo subjetivo) com fraude na declaração”.

A falta de comprometimento de membros das comissões também foi destacada, seja com relação aos treinamentos e leituras sobre a temática, seja na busca por modelos. O representante da universidade 3 destacou que a comissão foi instituída em 2019 e que desde então ocorreu uma rotatividade de membros, já que alguns não finalizaram a formação de vinte horas ou solicitaram a remoção por motivos pessoais ou profissionais.

A pandemia de Covid-19 impactou a realização de concursos e o funcionamento das comissões. A maioria das universidades suspendeu concursos, especialmente para professores efetivos, de modo que muitas comissões ficaram inoperantes em 2020 (universidades 1, 3 e 5). No entanto, a universidade 4 realizou avaliação presencial em um concurso para professor substituto em 2020, caso em que as medidas sanitárias incluíram um espaço amplo e distância entre as pessoas. Porém, o formato ensejou questionamentos sobre como a iluminação e a distância atrapalharam a avaliação.

11. ADPF 186/2012: “b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência”.

12. Artigo 3º, § 2º, da Portaria Normativa nº 4/2018, e voto do relator na ADC nº 41/STF: “68. (...) Nas zonas de certeza positiva e nas zonas de certeza negativa sobre a cor (branca ou negra) do candidato, não haverá maiores problemas. Porém, quando houver dúvida razoável sobre o seu fenótipo, deve prevalecer o critério da autodeclaração da identidade racial”. Disponível em: <<https://bit.ly/3JUqMIY>>.

Há universidades que estão realizando o procedimento de avaliação por meio virtual (universidade 4), o que, na opinião dos representantes das universidades 3 e 4, é desafiador por conta dos debates sobre local, iluminação, qualidade da câmera, aspectos técnicos e riscos de manipulação de vídeos e imagens que influenciem na avaliação do fenótipo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reserva de vaga nos concursos públicos é um mecanismo fundamental para proporcionar a necessária diversificação étnico-racial do corpo docente das universidades. No entanto, as cotas ainda predominam nas universidades federais por conta da Lei nº 12.990/2014, havendo um percentual baixo de universidades estaduais que as adotam em seus concursos de magistério superior.

A política também enfrenta desafios, sendo o principal relativo à aplicabilidade da reserva nos concursos com baixo número de vagas. Apesar de algumas universidades adotarem estratégias para garantir a aplicação da reserva e de já existir manifestação do STF a respeito, essa ainda não é a realidade da maioria das universidades.

As comissões enfrentam questionamentos administrativos e judiciais em razão de aspectos procedimentais e de argumentos relativos à avaliação com base no genótipo e não apenas no fenótipo. Esses questionamentos impactam o andamento dos concursos, mas, em última análise, podem ter um caráter pedagógico e auxiliar no processo de aperfeiçoamento dos procedimentos e regras das comissões, conferindo, assim, mais legitimidade a suas decisões. Campanhas informacionais sobre as cotas raciais e o critério fenotípico também podem auxiliar no propósito pedagógico sobre o público das cotas. Além disso, fóruns de discussão entre comissões de universidades federais e estaduais podem ser espaços valiosos para troca de experiências, procedimentos e argumentos.

A Portaria Normativa nº 4/2018 é um avanço procedimental que promoveu a regulamentação das comissões. No entanto, ela estabelece diretivas que não parecem razoáveis e eficientes, tal como o fato de candidatos negros inscritos via ação afirmativas, mas aprovados pela ampla concorrência, terem que passar pela comissão (art. 8º, *caput*). Isso pode resultar em situações em que um candidato negro aprovado em primeiro lugar da ampla concorrência possa ser eliminado caso sua autodeclaração não seja homologada, o que não faz sentido, já que ele não preencheu a vaga reservada.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Feminismos Plurais).
- ARTES, A. Desigualdades de cor/raça e sexo entre pessoas que frequentam e titulados na pós-graduação brasileira. In: ARTES, A.; UNBEHAUM, S.; SILVERIO, V. (Org.). **Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2016. p. 19-59.
- DAFLON, V. T.; CARVALHÃES, F.; FERES JÚNIOR, J. Sentindo na pele: percepções de discriminação cotidiana de pretos e pardos no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 293-330, 2017.
- DIAS, G. R. M. Considerações à Portaria Normativa nº 4 de 6 abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (Org.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas: IFRS, 2018. p. 142-175.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, n. 2, p. 343–357, 1996.

FERES JÚNIOR, J. *et al.* **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

HERINGER, R. Um balanço de 10 anos de políticas de ação afirmativa no Brasil. **Tomo**, n. 24, p. 17-35, 2014.

LÁZARO, A. Ação afirmativa na educação: avanços e limites da política. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 85-117, 2018.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos**, n. 87, p. 77-95, jul. 2010.

LOVEMAN, M.; MUNIZ, J. O.; BAILEY, S. R. Brazil in black and white? Race categories, the census, and the study of inequality. **Ethnic and racial studies**, v. 35, n. 8, p. 1466-1483, 2012.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. 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, jan. 2019.

_____. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 175, p. 8-29, mar. 2020.

MOSLEY, L. (Ed.). **Interview research in political science**. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

SILVA, G. M.; LEÃO, L. T. S. O paradoxo da mistura: identidades, desigualdades e percepção de discriminação entre brasileiros pardos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 117-133, out. 2012.

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).

SOUZA, M. G. de. **Ações afirmativas e inclusão de negros por “cotas raciais” nos serviços públicos do Paraná**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010.

VENTURINI, A. C. Formulação e implementação da ação afirmativa para pós-graduação do Museu Nacional. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 166, p. 1292-1313, dez. 2017.

_____. **Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão**. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

VENTURINI, A. C.; FERES JÚNIOR, J. Affirmative action policy in graduate studies: the case of public universities. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 177, p. 882-909, jul. 2020.

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016.

WEIR, M.; SKOCPOL, T. State structures and the possibilities for “Keynesian” responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 107-163.

DESAFIOS E PROPOSTAS

AS POSSIBILIDADES DE APRIMORAMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS: REFLEXÕES A PARTIR DO CONTEXTO DA UFRJ¹

Lucas Mateus Gonçalves Bulhões²

Dyego de Oliveira Arruda³

1 INTRODUÇÃO

As cotas raciais perfazem um tipo de política de ação afirmativa cujo propósito é possibilitar com que as pessoas negras possam efetivamente acessar espaços de poder e de agência nas sociedades contemporâneas, de modo a termos elementos que, de alguma forma, permitam o combate à lógica do racismo estrutural (Munanga, 2001; Feres Júnior *et al.*, 2018).

Do ponto de vista normativo, as iniciativas mais abrangentes, que resultaram na implementação de políticas de cotas raciais no Brasil, deram-se com a promulgação da Lei nº 12.711, no ano de 2012, que determinou a reserva de vagas para pessoas egressas de escolas públicas, provenientes de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*, incluindo negros(as), nos processos seletivos para os cursos ofertados pelas universidades e instituições de ensino técnico mantidas pelo governo federal.

Na esteira da supracitada legislação, promulgou-se, no ano de 2014, a Lei nº 12.990, que preconizou a reserva, para pessoas autodeclaradas negras, de 20% das vagas ofertadas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos nas instituições ligadas à administração pública federal. No cerne da política de cotas raciais em concursos públicos está o objetivo de possibilitar com que uma quantidade maior de pessoas negras possa atuar na esfera do funcionalismo público, fazendo com a oferta de bens e serviços públicos à sociedade ocorra a partir de uma lógica mais inclusiva e diversa, em termos raciais.

Para a implementação das cotas raciais nos concursos públicos, a Lei nº 12.990/2014 determinou que só se “acionaria” o expediente da reserva de vagas pelo critério racial quando a quantidade total de vagas disponibilizadas em edital, para um mesmo cargo e/ou área, fosse igual ou superior a três, ou seja: cargos e/ou áreas com uma ou duas vagas previstas em edital não resultariam na reserva de vagas pelo critério racial.

Mello e Resende (2019), ao avaliarem a implementação das cotas raciais nos concursos públicos para docentes de 63 universidades federais brasileiras, detectaram que, de um universo de mais de 15 mil vagas abertas entre 2014 e 2018, menos de 5% destes postos laborais foram reservados para pessoas negras. Complementando tal perspectiva, Bulhões e Arruda (2020), ao analisarem os concursos públicos para cargos de técnico administrativo em educação (TAE) em uma universidade federal brasileira, constataram a ocorrência de fatores, sobretudo no âmbito da elaboração dos editais

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art15>

2. Técnico em assuntos educacionais no Instituto Federal de Pernambuco (IFPE).

3. Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Étnico-Raciais do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (PPRER/Cefet).

dos concursos, que resultaram em uma baixa quantidade de vagas reservadas para pessoas negras, não raro abaixo dos 20% previstos em lei.

Portanto, quais estratégias poderiam ser adotadas na implementação das cotas raciais em concursos públicos, que resultassem no pleno respeito ao percentual de vagas – definido em lei – que deve ser reservado às pessoas negras?

Partindo do supracitado problema de pesquisa, este artigo tem como objetivo propor possíveis estratégias que resultem no aprimoramento da implementação da política de cotas raciais em concursos públicos, possibilitando com que um contingente maior de indivíduos negros efetivamente acesse as oportunidades laborais na administração pública.

É importante destacar que, em termos metodológicos, as inferências e proposições que constam neste artigo foram decorrentes da análise dos editais e dos respectivos quantitativos de pessoas convocadas (tanto na ampla concorrência quanto nas vagas reservadas pelo critério racial) nos concursos públicos, realizados entre 2014 e 2018, para a carreira de TAE da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).⁴ Os dados necessários para o estudo foram provenientes dos registros públicos disponibilizados no sítio eletrônico da Pró-Reitoria de Pessoal (PR-4), da UFRJ.

De forma mais específica, foram considerados os detalhes e quantitativos de pessoas convocadas no âmbito dos seguintes editais: i) nº 390/2014, em que foram nomeadas, ao longo da vigência do edital, um total de 556 pessoas – quase cinco vezes mais em relação às vagas originalmente previstas no concurso; ii) nº 93/2016, em que foram convocadas 370 pessoas – número três vezes maior em relação às vagas previstas no edital; e iii) nº 455/2017, na qual foram chamadas 316 pessoas, pouco mais que o dobro das vagas previstas em edital.

2 AS LACUNAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990/2014

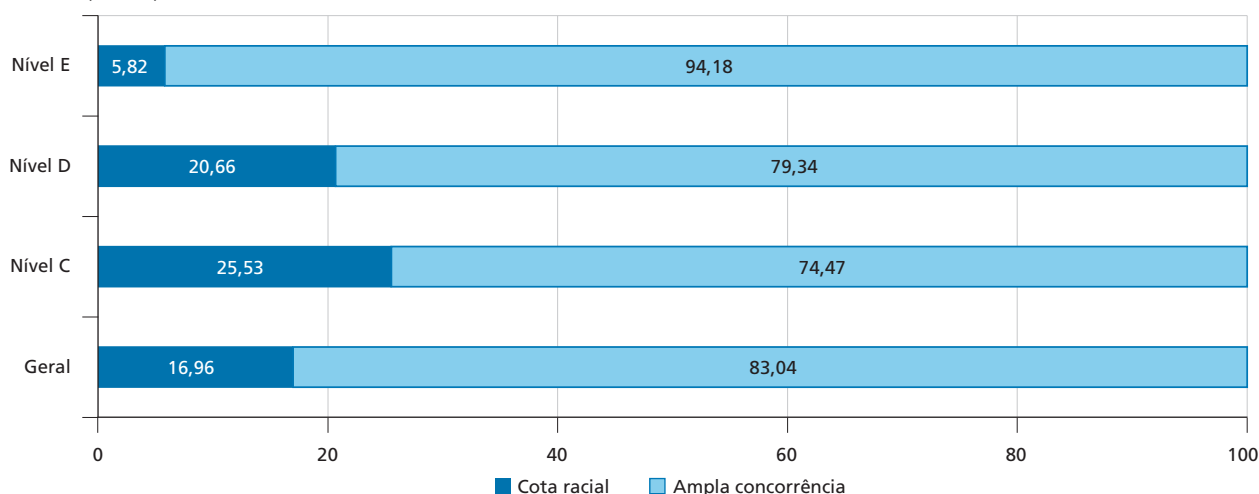
Considerando os quantitativos de pessoas convocadas nos concursos para TAE da UFRJ, percebe-se – conforme consta no gráfico 1 – que menos de 17% do total de vagas foi efetivamente preenchido por pessoas negras convocadas a partir da reserva de vagas pelo critério racial.

Ao particularizarmos a análise com base nos tipos de cargos, percebe-se que os 20% definidos em lei só foram cumpridos nos cargos TAE de nível C (que exigem formação de nível fundamental) e de nível D (que requerem formação de nível médio). Nos cargos TAE de nível E, que requerem formação de nível superior (e que possuem melhores níveis de remuneração), o quantitativo de pessoas convocadas na reserva de vagas a negros foi menor que 6%.

Entre as práticas que podem explicar o descumprimento do percentual definido na Lei nº 12.990/2014, sobretudo quando se consideram determinados cargos/áreas (tais como os TAE de nível E), é possível citar: i) a segmentação de vagas e; ii) a não previsão de convocação posterior de candidatos cotistas negros para as vagas excedentes, surgidas ao longo do prazo de vigência do concurso.

4. A pesquisa resultou na dissertação *Cotas Raciais em Concursos Públicos: a gestão da política institucional da UFRJ na reserva de vagas a negros em cargos de técnico administrativo em educação*, de autoria de Lucas Mateus Gonçalves Bulhões, defendida em julho de 2020 no PPRER/Cefet-Rio de Janeiro.

GRÁFICO 1
Vagas de TAE ocupadas, por escolaridade (2014-2018)
(Em %)



Elaboração dos autores.

No que tange à segmentação de vagas, tal prática se refere às circunstâncias em que se oferece, quando da publicação do edital do concurso, um repertório de cargos/áreas com menos de três vagas (que é o número mínimo que “aciona”, por força de lei, a reserva dos 20% do total de vagas, para pessoas negras), numa dinâmica em que tais cargos/áreas, em uma série de circunstâncias, possuem pré-requisitos muito similares, que poderiam ensejar uma oferta “agregada” das vagas em edital, permitindo com que a Lei de Cotas Raciais em concursos públicos fosse aplicada nesses casos, com resultados concretos voltados às pessoas negras.

Em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao determinar a constitucionalidade da Lei de Cotas Raciais em concursos públicos, sugeriu a não ocorrência da segmentação de vagas, sob pena de tal expediente implicar em verdadeira afronta aos princípios legais estabelecidos na Lei nº 12.990/2014. De todo modo, a despeito de tal recomendação da instância máxima do judiciário brasileiro, percebe-se a ocorrência da segmentação de vagas nos editais dos concursos públicos, ainda que tal expediente seja decorrente de um desconhecimento quanto à necessidade de que as vagas sejam ofertadas de forma agregada, permitindo a reserva de vagas às pessoas negras, ao abrigo da Lei de Cotas Raciais em concursos públicos.

No Edital nº 455/2017, da UFRJ, por exemplo, o cargo de técnico em assuntos educacionais, a despeito de possuir os mesmos pré-requisitos, em termos de formação acadêmica, foi oferecido de forma fracionada, sob a justificativa de que cada uma das vagas teria uma área de atuação específica – área essa que, no nosso entender, poderia ser definida quando da posse e efetivo exercício dos candidatos aprovados no concurso. O ponto central que merece, aqui, ser sublinhado é o fato de que tais vagas, caso fossem oferecidas de forma agregada, implicariam na reserva de ao menos um posto laboral para pessoas negras, ampliando as possibilidades de acesso desses sujeitos às oportunidades de atuação no funcionalismo público. O quadro 1 traz os detalhes, constantes no Edital nº 455/2017, acerca das vagas para o cargo acima discutido.

QUADRO 1

Opções de vagas para técnico em assuntos educacionais (Concurso nº 455/17)

Código	Cargo	Vagas totais	Classe	Área de atuação	Requisito
A-137	TAE	1	E	Atendimento ao aluno	Graduação em pedagogia ou licenciatura em qualquer área
A-138	TAE	1	E	Educação especial	Graduação em pedagogia ou licenciatura em qualquer área
A-139	TAE	2	E	Geral	Graduação em pedagogia ou licenciatura em qualquer área

Elaborado pelos autores.

Em uma avaliação dos editais para cargos TAE da UFRJ, percebeu-se que de 182 postos laborais abertos para a cidade do Rio de Janeiro no período entre 2014 e 2018, em 41 deles (22,5% do total) foram identificados indícios de segmentação de vagas, sobretudo em virtude do turno de trabalho e/ou do tipo de público a ser atendido pelo potencial servidor, apesar de os cargos possuírem as mesmas exigências, principalmente em termos de formação acadêmica e/ou técnica.

Não obstante, outro fenômeno que merece ser discutido é não previsão de convocação posterior, para vagas excedentes, de candidatos cotistas negros, uma vez que a Lei nº 12.990/2014 só determina a execução dos procedimentos técnicos⁵ para a reserva de vagas a negros quando a quantidade de postos laborais, previstos no edital, é igual ou superior a três.

Nesse sentido, muito embora sejam convocados, ao longo do prazo de vigência do concurso, bem mais do que três candidatos para um cargo que, em edital, só havia uma ou duas vagas previstas, vale dizer que, nessa circunstância, contingentes significativos de pessoas negras ficam alijadas desse processo, uma vez que, nesses casos, sequer há a elaboração de uma lista de pessoas negras aprovadas e aptas a ocuparem as vagas pelo critério racial.

Um caso que ilustra esse fenômeno da não previsão de convocação posterior de pessoas negras ocorreu no cargo de “médico – clínico medicina interna”, no concurso nº 293/2016 da UFRJ. Originalmente, no edital, havia apenas uma única vaga prevista para esse cargo – logo, não se operacionalizou a reserva de vagas a negros e sequer foi elaborada uma lista de cotistas aprovados e potencialmente aptos à convocação. Porém, ao longo da vigência do edital, foram convocados 28 candidatos aprovados na ampla concorrência para o cargo em análise. Sendo assim, aplicando-se o percentual de 20% sobre as 28 convocações, tem-se que ao menos cinco pessoas negras poderiam ter sido convocadas para esse cargo, mas não o foram em função da inexistência de uma lista que possibilitasse a convocação desses indivíduos.

Outro aspecto perceptível, ao analisarmos os editais dos concursos para TAE da UFRJ, foi a inexistência de um padrão para a convocação de pessoas, em vagas excedentes, nos cargos com três ou mais vagas em edital – que possuíam, notadamente, uma lista de aprovados tanto nas cotas raciais quanto na ampla concorrência. Vale frisar que a inexistência de um padrão, com critérios bem delimitados para a convocação dos candidatos da ampla concorrência e das cotas raciais, não raro fez com que, findo o prazo de vigência do concurso, não se respeitasse, sobretudo nos cargos de nível E, a proporção dos 20% de vagas reservadas a pessoas negras.

5. Entre os procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros nos concursos estão as bancas de heteroidentificação, cujo propósito é aferir aspectos da autodeclaração racial dos candidatos, de modo a evitar o cometimento de possíveis fraudes. Tais bancas são regidas pela Orientação Normativa nº 3/2016 – Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho (SEGRT) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Uma circunstância que revela a inexistência de um padrão para a convocação de candidatos cotistas ocorreu com um dos autores deste artigo que, aprovado em 4º lugar na lista de cotistas negros em um concurso público, não foi imediatamente convocado em substituição à candidata que ficou em 3º lugar no certame e que, muito embora tenha sido nomeada, acabou por desistir formalmente da vaga antes da posse no cargo. Em substituição à supracitada candidata, a instituição nomeou uma pessoa da lista da ampla concorrência. Ao ser inquirida e “acionada” judicialmente, a instituição alegou, em sua defesa, que a interpretação prevalecente na autarquia era a de que a mera nomeação (e não a posse e efetivo exercício) do(a) candidato(a) ensejaria a plena observância à lei – o que é uma interpretação deveras equivocada, que fere os propósitos fundamentais da Lei nº 12.990/2014.

Uma última questão que merece ser trazida à tona é a perspectiva de que o STF, no ano de 2017, quando da definição da constitucionalidade das cotas raciais em concursos públicos, determinou que os 20% definidos em lei devem ser aplicados em todas as vagas oferecidas no concurso – e não apenas naquelas originalmente previstas em edital. Nesse ínterim, percebe-se que o processo de implementação das cotas raciais em concursos carece de aprimoramentos, conforme se discutirá na sequência deste artigo.

3 APRIMORAMENTOS POSSÍVEIS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS

Dentre os aprimoramentos factíveis, a fim de possibilitar com que a Lei nº 12.990/2014 efetivamente alcance os seus objetivos, é possível citar: i) o combate aos expedientes que resultam em segmentação de vagas, sobretudo quando da elaboração do edital do concurso; ii) a realização dos procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros, em todos os cargos/áreas que potencialmente convocarão mais do que três pessoas ao longo do prazo de validade do concurso; iii) o respeito ao percentual de 20% de vagas reservadas pelo critério racial, ao longo de toda a vigência do concurso – e não somente quando da publicação do edital de abertura do certame; e iv) a definição de critérios e de uma ordem para a convocação de aprovados na ampla concorrência e nas cotas raciais, nas vagas que surgirem ao longo da vigência do concurso.

No que tange, em específico, ao combate em relação aos casos que configuram segmentação de vagas, entendemos que é fundamental um trabalho de formação técnica, sobretudo junto aos servidores que atuam na área de recursos humanos das instituições públicas, para que essas pessoas compreendam a importância da Lei nº 12.990/2014 e entendam a necessidade de se construir estratégias e práticas que evitem a segmentação de vagas.

Além disso, é crucial que os editais dos concursos públicos, antes mesmo de serem publicados e operacionalizados, sejam colocados sob o amplo escrutínio da opinião pública, para que a sociedade civil exerça a função de controle e, dessa forma, denuncie eventuais práticas deliberadas de segmentação de vagas e de potencial afronta aos princípios legalmente instituídos, incluindo aqueles preconizados pela Lei nº 12.990/2014.

Outro aprimoramento que é crucial de ser considerado refere-se à defesa de que os procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros (incluindo a realização das bancas de heteroidentificação) ocorra para cargos/áreas que, a despeito de disporem de uma ou duas vagas previstas em edital, possuem um histórico de convocações que extrapolam o mínimo legalmente requerido para que a reserva de vagas fosse “acionada”. Deve-se frisar que a condução dos procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros não perfaz ato ilegal e contrário aos princípios de gestão da coisa pública.

Pelo contrário: a condução de tais procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros é ato preventivo da administração pública, a fim de que sejam respeitados, de forma ampla, os propósitos da Lei nº 12.990/2014.⁶

Ademais, é importante ainda sublinhar que a garantia dos 20% de vagas reservadas para pessoas negras deve perpassar todas as fases do concurso – e não somente as vagas disponibilizadas no edital de abertura do certame. Sendo assim, seria importante fazer com que conste essa particularidade, de forma explícita, na lei e nos editais de abertura dos concursos, com a definição de garantias e critérios bem delimitados que assegurem o pleno respeito aos propósitos da Lei de Cotas Raciais em concursos.

Por fim entendemos que é relevante o estímulo ao debate que resulte na criação de estratégias que ampliem o escopo da Lei de Cotas Raciais em concursos públicos (abrangendo as várias esferas de poder, para além do governo federal), com a publicização de critérios bem delimitados acerca das regras e da ordem para o provimento dos cargos, tanto na ampla concorrência quanto nas vagas reservadas a negros. O debate em questão deve perpassar os vários segmentos da sociedade civil, a fim de que a implementação das cotas raciais em concursos públicos seja um exemplo de diálogo e democracia, resultando na tão almejada igualdade de oportunidades a todos os sujeitos, independentemente de seu pertencimento racial.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu explorar as lacunas e, por conseguinte, as possibilidades de aprimoramento da implementação de cotas raciais em concursos públicos. Em suma, entendemos que esse debate é oportuno e relevante, principalmente porque a Lei nº 12.990/2014 preconizou, a partir de sua promulgação, um prazo-limite de dez anos para que a sua vigência fosse (re)discutida – portanto, ao longo dos próximos anos muito provavelmente os aspectos em torno desta legislação entrarão na pauta do debate público e, por conseguinte, dos processos políticos e legislativos que regem o país.

Nesse sentido, é fundamental marcarmos posição em defesa das políticas de cotas raciais. Conforme já sugerimos na introdução deste artigo, as cotas raciais perfazem uma medida essencial para oportunizar o acesso de pessoas negras aos espaços de poder e de agência na estrutura social brasileira.

Vale dizer que a indicação das lacunas em torno da Lei nº 12.990/2014 revelam que, a despeito da importância e potência desta política pública, ela ainda requer aprimoramentos nos seus processos de implementação, a fim de que o expediente das cotas raciais em concursos públicos possa atingir um contingente maior de pessoas negras, de modo a tornar-se, de forma mais abrangente, uma via de promoção da igualdade de oportunidades na sociedade brasileira.

6. É crucial ponderarmos que a opção do candidato negro por concorrer às vagas reservadas pelo critério racial não exclui o direito de o mesmo candidato concorrer, concomitantemente, às vagas da ampla concorrência no concurso público. Tal previsão está expressamente apontada no art. 3º da Lei nº 12.990/2014.

REFERÊNCIAS

- BULHÕES, L.M.G.; ARRUDA, D.O. Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. **Nau Social**, v. 11, n. 20, p. 5-19, out. 2020.
- FERES JÚNIOR, J. *et al.* **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- 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, jan. 2019.
- MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. **Sociedade e Cultura**, v. 4, n. 2, p. 31-43, 2001.

LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS SOBRE COTAS RACIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA CATEGORIZAÇÃO RACIAL E DA DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL E ESPACIAL^{1,2}

Gianmarco Loures Ferreira³

Rebecca Lemos Igreja⁴

1 INTRODUÇÃO

O estudo das ações afirmativas de recorte racial no Brasil parece ser uma fonte inesgotável de questões e agendas de pesquisa. Mesmo com uma vasta bibliografia existente (Cavalcante e Estrêla, 2017; Feres Júnior, Oliveira e Daflon, 2007; Gaspar e Barbosa, 2013; Munanga, 2002) é possível identificar aspectos que foram pouco ou ainda não abordados na literatura nacional.

Nesse sentido, o projeto “Ação Afirmativa e Burocracia Pública” vem tentar suprir um pouco dessa lacuna, aprofundando o estudo sobre políticas afirmativas no serviço público, debatendo sobre as experiências nacionais existentes, o âmbito em que ocorrem,⁵ quais os poderes (Legislativo, Executivo ou Judiciário) a mobilizam e quais os entes da Federação mais tendentes a legislar sobre a matéria e como são concretizadas.

A partir de trabalhos anteriores (Ferreira, 2016) foi possível ir a campo e ampliar o leque de experiências em vigor, traçando um panorama sobre essa temática. De posse desse material e de forma a torná-lo mais acessível, foi desenvolvido um mapa georreferenciado contemplando os achados. Com livre acesso e uma diversidade de filtros, além da possibilidade de gerar relatórios com os dados coletados, o *Mapa de Ações Afirmativas*⁶ apresenta num só local e de forma simples um grande volume de informações sobre o normativo nacional na temática das ações afirmativas de recorte racial.

A opção pela elaboração na forma de mapa acompanha uma tendência em que a cartografia deixa de ser interesse apenas de geógrafos para se tornar um instrumento metodológico e de reflexão para outras disciplinas (Lévy, 2015). E, como sugere Patrice Maniglier (2015), numa era de proliferação de informações, sintetizar uma grande quantidade de dados se torna uma necessidade imprescindível. Essa orientação esteve presente na produção desse mapa.

A diversidade de informações coletadas e as análises possíveis permitem a elaboração de um quadro bem detalhado de como a política de cotas raciais tem se desenvolvido nos últimos anos no Brasil. No

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art16>

2. Os dados e conclusões aqui apresentados se inserem no âmbito do projeto Ações Afirmativas e Burocracia Pública, desenvolvido pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, com apoio da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), com recursos da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF) (Protocolo nº 24011.93.36198.29052018). Compõem a equipe, além dos autores, as bolsistas Nathália Oliveira Ananias e Iyaromi Feitosa Ahualli e o bolsista Rafael Moreira da Silva de Oliveira, aos quais agradecemos o auxílio no levantamento dos dados.

3. Procurador de estado de Minas Gerais.

4. Professora da UnB.

5. Entende-se por âmbito a área de aplicação das ações afirmativas, quais sejam, cargos públicos de provimento efetivo, cargos públicos de provimento comissionado, contratação de cargos temporários, estagiários e/ou serviços terceirizados.

6. Disponível em: <www.mapadeacoesafirmativas.com>.

entanto, esse panorama completo, que se pretende apresentar em outro momento,⁷ não pode ser desenvolvido neste espaço. Assim, optou-se por fazer, com base em ferramentas teóricas e metodológicas disponíveis, um “instantâneo” da política, a partir de uma análise preliminar dos dados. Além disso, dado o reduzido espaço disponível, não será utilizada uma apresentação cartográfica dos dados, optando-se pelo uso mais convencional de representação linear de listas, por meio de tabelas. Tampouco será possível abordar todas as correlações identificadas e mesmo discutir em maior profundidade as temáticas aqui apresentadas.

Desde esse ponto de partida, é possível fazer duas abordagens dos dados: uma levando em conta a dimensão espacial, com a distribuição geográfica das experiências estudadas, e outra temporal, considerando o surgimento e algumas características da política no período 2002-2020. O foco em ambas as dimensões será feito nos percentuais adotados e nos termos de identificação racial constantes das normas, elementos que se interpenetram nas duas análises. Tais abordagens fazem refletir sobre a racionalidade e justificação das políticas afirmativas existentes nessas legislações analisadas (como será comentado na conclusão). É possível identificar uma lógica na adoção dos percentuais, na identificação do público beneficiário e nos espaços públicos a serem ocupados pelas pessoas negras? Existe algum padrão a ser observado nas normas existentes? As análises até então levantadas não nos permitem responder tais questões com profundidade. Há razões para isso. A primeira é a dificuldade do próprio objeto de pesquisa. Diferentemente da legislação federal, as legislações locais não contam com uma sistematização da norma e de seu processo legislativo que favoreça a identificação das variáveis envolvidas. Por exemplo, das 76 experiências vigentes, 50 são normas municipais e 14 estaduais (leis, decretos, resoluções, atos). No entanto, nem todas têm seu acervo legislativo com acesso livre em sítio eletrônico. E algumas nem ao menos possibilitam acompanhar o respectivo processo legislativo. Mesmo com tal dificuldade, compreender como atua o Estado desde baixo (Abélès, 1990) possibilita perceber a dinâmica das relações raciais em sua relação com a burocracia pública.

Essa abordagem da complexidade do Estado brasileiro, com um federalismo em três níveis (federal, estadual/distrital, municipal), relativiza até mesmo conclusões que tomam a organização da administração pública federal como modelo a ser seguido e a forma de atuação dos movimentos sociais nesse âmbito como paradigmáticas.

Feitas essas considerações, passa-se à análise das mencionadas dimensões e aos aspectos abordados, considerando parte dos dados já levantados, com o objetivo de tentar esboçar uma resposta às questões apontadas.

2 DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA

Conforme Telles (2003), há uma “linha” de distribuição da população brasileira em correlação com o índice de desenvolvimento humano (IDH), em que se verifica uma maioria negra⁸ em estados das regiões Centro-Oeste (com exceção do Mato Grosso do Sul), Norte e Nordeste, com baixos IDHs, em oposição às regiões Sudeste e Sul mais brancas e desenvolvidas. Em termos mais precisos, o Mapa de Distribuição Racial⁹ e, mais atualmente o Mapa de Distribuição da População por Cor e Raça¹⁰

7. No âmbito do citado projeto Ações Afirmativas e Burocracia Pública serão publicados oportunamente “cadernos de pesquisa” com alguns avanços da pesquisa.

8. Para o artigo, entendem-se negros/negras como a soma de pretos e pardos, de acordo com o sistema de classificação de cor/raça do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

9. Disponível em: <<https://bit.ly/2Z7Jrut>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3ke4TWw>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

confirmam essa divisão, ao menos quanto à formação racial/de cor da população, com os estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul majoritariamente brancos. Isso não quer dizer que os IDHs nesses estados sejam semelhantes quando se comparam negros e brancos. As desigualdades permanecem quando desagregamos os IDHs segundo a raça (Paixão, 2000).

O Mapa das Ações Afirmativas,¹¹ em desenvolvimento, apresenta uma situação de predominância da população branca e a ocorrência de políticas afirmativas, ou seja, onde há maioria branca, há mais políticas afirmativas. Exemplo disso são os estados da região Sudeste, em especial São Paulo, concentrando numerosas normas a tratar do assunto, como se vê na figura 1. Assim, não se pode afirmar que a maior proporção da população negra corresponda ao volume de políticas de ações afirmativas implementadas; tampouco que um maior número de ações afirmativas signifique maior efetividades dessas políticas.¹²

FIGURA 1
Mapa das Ações Afirmativas



Fonte: Mapa das Ações Afirmativas. Disponível em: <<https://www.mapadeacoesafirmativas.com/pt/index.php>>.

11. Disponível em: <www.mapadeacoesafirmativas.com>. Acesso em: 25 fev. 2021.

12. Em 2013, na cidade de Limeira, em São Paulo, integrantes dos movimentos negros locais denunciaram o descumprimento da lei que reserva vagas para pessoas negras nos cargos em comissão do Poder Executivo. Disponível em: <<https://bit.ly/3nElpkO>>.

Sem considerar as normas que se aplicam apenas aos cargos de nível federal ou as que têm um escopo nacional¹³ (em termos de cargos federais e estaduais), a distribuição por região de normas veiculando ações afirmativas de corte racial no serviço público se dá como se pode ver na tabela 1.

TABELA 1
Distribuição regional de normas

Região	Número de normas
Norte	4
Nordeste	9
Centro-Oeste	9
Sudeste	29
Sul	15
Total	66

Elaboração dos autores.

Existem fatores que certamente justificam essa maior ocorrência em estados do Sudeste e Sul. A precedência da organização do movimento negro e sua relação com o governo em São Paulo é uma delas (Ribeiro, 2014). A alta densidade demográfica, o número de municípios e o percentual de ocupação da população econômica ativa no setor público complementam a explicação (IBGE, 2011). Deve-se, no entanto, não concluir que somente os maiores municípios, como as capitais federais, dispõem de políticas afirmativas. No levantamento realizado, também foram identificados vários municípios menores regulamentando a matéria.

No que tange aos percentuais de reserva de vagas, verifica-se uma distribuição irregular entre as regiões, como se vê na tabela 2.

TABELA 2
Distribuição regional de percentuais de vagas reservadas

Região	≤ 9%	10%-19%	20%-29%	≥ 30%	Proporcional ¹	Não consta ²
Norte	-		3	1	-	-
Nordeste	-	2	5	2	-	-
Centro- Oeste	-	1	8	-	-	-
Sudeste	-	3	23	1	1	1
Sul	1	6	7		1	
Total	1	12	46	4	2	1

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Proporcional ao número total de cargos ofertados ou à representação na composição populacional.

² Estabelece sistema de pontuação diferenciada nos concursos públicos.

Em todas as regiões prevalece o percentual de reserva de 20% no âmbito em que é aplicado. Apenas na região Sul foi encontrada norma com percentual inferior a 10%. Uma das justificativas, como também será discutido mais adiante, deve-se ao que se pode chamar de segunda geração de cotas no serviço público, a partir do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito

13. Exemplo das primeiras, a lei de cotas no serviço público federal; e, das últimas, a resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece cotas no Poder Judiciário.

Fundamental (ADPF) nº 186, em 2012 (Ferreira, 2018) e, mais especificamente, com a edição da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

Cumpre trazer uma ressalva: não é possível fazer uma associação direta entre população negra e percentual de vagas reservadas (Ferreira, 2017). O percentual reservado não necessariamente segue a população negra local, sendo ilustrativa a situação do município de Viamão, Rio Grande do Sul, que com uma população economicamente ativa (PEA) de 14,19% de pessoas negras (pardos e pretos), reservava¹⁴ 44% de suas vagas, ao passo que o estado de Sergipe, com uma PEA de 71,03% de pessoas negras (pardos e pretos), reserva¹⁵ 10% de seus cargos para esse grupo social.

A questão referente aos termos de identificação racial previstos nas políticas estudadas não comporta um aprofundamento, dada a sua complexidade, bem como sua vasta literatura (Piza e Rosenberg, 1998; Schwartzman, 1999; Petruccelli, 2000; Osório, 2003; Igreja, 2018). Volpe e Silva (2016) e Ferreira (2017) já discutiram a divergência no tratamento do grupo social, beneficiário da política afirmativa, com a existência de diferentes termos nas políticas nacionais: negros, afrodescendentes, pardos, afro-brasileiros. A tabela 3 apresenta a distribuição regional atual desses termos.

TABELA 3
Distribuição regional das(os) beneficiárias(os)

Região	Beneficiárias(os)						
	Afro-brasileiros	Afrodescendentes	Negros e afrodescendentes	Negros	Negros e pardos	Afro-brasileiros e pardos	Pretos e pardos
Norte	-	-	-	4	-	-	-
Nordeste	-	2	3	3	1	-	-
Centro- Oeste	-	1	1	7	-	-	-
Sudeste	1	5	6	14	2	-	1
Sul	3	5	1	3	2	1	-
Total	4	13	11	31	5	1	1

Elaboração dos autores.

Essa diversidade terminológica, no entanto, não corresponde a categorias exclusivas. Algumas leis, embora mantenham a tendência de utilizar os quesitos de cor e raça do IBGE, são flexíveis nos termos das identificações raciais das(os) beneficiárias(os) das cotas, propondo como categorias intercambiáveis e não autoexcludentes negros, afrodescendentes, afro-brasileiros, pretos entre outros, todos considerados no mesmo percentual reservado. Ou seja, a fluidez terminológica utilizada pelas legislações é compatível com o objetivo de contemplar o maior número possível de pessoas que, caso utilizem um termo em detrimento ao outro, não se sentiriam abrangidas pela política. É nesse sentido que se traz o exemplo do Ato nº 1.453, de 28 de novembro de 2019, da Câmara Municipal de São Paulo, que prevê que “negros, negras ou afrodescendentes são as pessoas que se enquadram como pretos, pardos ou denominação equivalente, conforme estabelecido pelo IBGE”. E acresce que “a expressão denominação equivalente (...) abrange a pessoa preta ou parda, ou seja, apenas será considerada quando sua fenotípia a identifique socialmente como negra” (São Paulo, 2019).

14. Lei Municipal nº 3.210, de 23 de janeiro de 2004, revogada pela Lei Municipal nº 4.575, de 20 de janeiro de 2017 (que fixa o percentual em 20%).

15. Lei Estadual nº 8.331, de 6 de dezembro de 2017.

No caso, vale a pena destacar que nessa norma foram instituídas comissões de identificação racial para averiguar a declaração das(os) candidatas(os).

Embora se note uma concentração maior em torno do termo “negros”, os termos “afrodescendentes” e “negro e afrodescendentes” apresentam uma distribuição nacional e uma ocorrência muito próxima àquela. “Afro-brasileiro” é o único termo que não possui ocorrência nacional ampla, reservando-se aos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

3 DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL

À primeira geração de programas de ação afirmativa, nos anos 2000, seguiu-se uma segunda geração, cujo ápice coincide com a promulgação da Lei Federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014. A lei de cotas no serviço público federal levou a um aumento significativo de normas no nível federal e no nível local, assim como a sua utilização como um novo padrão, tendo influenciado a nomenclatura, o percentual e até mesmo a previsão de limite de vigência temporal das normas.

A tabela 4 é ilustrativa desse crescimento, considerando normas federais, estaduais/distritais e municipais.

TABELA 4
Distribuição temporal das normas

	Normas editadas no período
2002	4
2003	8
2004	5
2005	1
2006	1
2007	1
2008	5
2009	1
2010	0
2011	3
2012	1
2013	1
2014	17
2015	9
2016	5
2017	4
2018	2
2019	4
2020	4
Total	76

Elaboração dos autores.

Vê-se que nos anos que sucedem a promulgação da Lei nº 12.990, em 2014, há a ocorrência de um volume normativo nem sequer observado na primeira geração de leis, no início dos anos

2000, o que aponta o impacto daquela norma em todos os entes federados. De fato, mesmo entes federativos que já dispunham de alguma norma, a partir de 2014, editaram nova regulamentação, adotando os parâmetros da lei federal.

Ao se analisar os percentuais reservados ao longo dos anos, verifica-se, igualmente, que uma inicial variação vai se tornando mais homogênea, em torno de 20%, a partir de 2014, nos moldes da mesma lei federal. Observa-se, igualmente, que, a partir desse período, embora haja essa homogeneização em torno de 20%, há ocorrência de percentuais superiores a 30%.

TABELA 5
Distribuição temporal dos percentuais

	≤ 9%	10%-19%	20%-29%	≥ 30%	Proporcional ¹	Não consta ²
2002	-	-	3	-	-	1
2003	-	1	6	-	1	-
2004	-	2	3	-	-	-
2005	-	1	-	-	-	-
2006	-	1	-	-	-	-
2007	-	1	-	-	-	-
2008	1	1	3	-	-	-
2009	-	-	1	-	-	-
2010	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	2	1	-	-
2012	-	-	-	-	1	-
2013	-	-	1	-	-	-
2014	-	1	14	2	-	-
2015	-	1	7	-	-	1
2016	-	1	4	-	-	-
2017	-	1	3	-	-	-
2018	-	-	1	1	-	-
2019	-	-	4	-	-	-
2020	-	1	1	2	-	-
Total	1	12	53	6	2	2

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Proporcional ao número total de cargos ofertados ou à representação na composição populacional.

² Estabelece sistema de bolsas ou pontuação diferenciada nos concursos públicos.

Para entender a relevância do percentual reservado, é preciso ter presente a justificativa do Projeto de Lei nº 6.738, de 2013, convertido na Lei Federal nº 12.990, de 2014, que previu o percentual de 20% como forma de equilibrar a proporção da população negra no serviço público federal (30%), com a representação dessa população no Brasil (50,74%), a partir dos dados do censo do IBGE, de 2010 (Brasil, 2013). Conquanto esse dado seja passível de críticas (Silva e Silva, 2014; Ferreira, 2017), na maioria dos estados e municípios nem sequer há um sistema comparável ao Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) em que sejam coletadas informações de “cor/raça” de seus servidores. Logo, é importante considerar os riscos do estabelecimento de cotas sem um devido levantamento da sub-representação negra no serviço público, conforme apontado por Osório (2006), e da população negra da região. O que se observa é que o percentual de 20%

presente na maioria das normas pode configurar uma simplificação de um processo complexo e de fundamental importância para a efetividade da política.

Por fim, um terceiro aspecto merece análise, referente à escolha dos termos para a identificação dos beneficiários. Como já dito anteriormente, os termos negros, afrodescendentes, pardos, afro-brasileiros, usados juntos ou isoladamente, têm dimensão nacional.

TABELA 6
Distribuição temporal dos termos

	Beneficiários						
	Afro-brasileiros	Afrodescendentes	Negros	Negros e afrodescendentes	Negros e pardos	Afro-brasileiros e pardos	Pretos e pardos
2002	-	2	1	1	-	-	-
2003	-	4	3	-	1	-	-
2004	3	1	-	1	-	-	-
2005	-	1	-	-	-	-	-
2006	-	-	1	-	-	-	-
2007	1	-	-	-	-	-	-
2008	-	3	1	1	-	-	-
2009	-	-	-	-	1	-	-
2010	-	-	-	-	-	-	-
2011	-	1	2	-	-	-	-
2012	-	-	-	-	1	-	-
2013	-	-	1	-	-	-	-
2014	-	1	9	6	1	-	-
2015	-	-	7	-	1	-	1
2016	-	-	5	-	-	-	-
2017	-	1	1	1	-	1	-
2018	-	-	2	-	-	-	-
2019	-	-	3	1	-	-	-
2020	-	-	4	-	-	-	-
Total	4	14	40	11	5	1	1

Elaboração dos autores.

A partir da 2014, também como possível reflexo da Lei nº 12.990, houve um incremento no uso do termo negro. O impacto da lei federal, no que tange aos termos de identificação racial até então utilizados, é observado, igualmente, na revogação ou alteração de normas anteriormente vigentes, que buscaram adaptar-se ao quesito cor/raça do IBGE, utilizando-se da terminologia negro/negra, seguindo parâmetro federal. Deve se fazer, novamente, uma ressalva, pois não se pode considerar o termo “negro” como dominante já que seguem vigentes as demais normas com outros termos.

4 CONCLUSÃO

Desse primeiro panorama apresentado no texto, é possível traçar algumas conclusões, ainda que parciais. A primeira, quanto à dimensão espacial, é de uma desigual distribuição geográfica da política. A segunda, quanto à distribuição temporal, o impacto da Lei Federal nº 12.990, de 2014, na configuração de uma segunda onda de políticas afirmativas. Também é possível, como terceira

conclusão, afirmar que os percentuais de reserva de vagas têm uma distribuição irregular entre as regiões, prevalecendo a faixa de 20%, mormente a partir de 2014. Em relação aos termos empregados, embora haja uma variação nas escolhas das legislações, os termos utilizados remetem às categorias consagradas nos censos e no debate público, com negro e afrodescendente. Além disso, importante ressaltar que os termos utilizados não correspondem a categorias exclusivas e autoexcludentes. Ainda assim, o impacto da Lei nº 12.990, de 2014, faz-se sentir, com uma tendência da adoção do termo “negro/negra”, a partir de sua edição.

Em um primeiro momento, o que se pode concluir de forma geral desse estudo é a dificuldade de se estabelecer correlações entre proporção da população negra regional, número de ações afirmativas e percentual de reserva de vagas, o que a princípio já denota uma falta de adaptabilidade dessas políticas a suas localidades.

Importante destacar, como conclusão final, a relação da maioria das normas (estaduais/distritais e municipais) com a lei de cotas no serviço público federal. Embora haja uma tendência dominante de segui-la como padrão, dela são apropriados os modelos de categorizações raciais e os percentuais reservados. No entanto, não se considera, como feito e justificado na lei federal, a necessária correspondência da reserva de vagas prevista na norma às proporcionalidades de representação negra nos respectivos serviços públicos e mesmo na sua população local. Há uma ruptura com as próprias razões que sustentam a existência da lei federal ao adotá-la, automaticamente, como um parâmetro a ser seguido.

Em síntese, se por um lado é possível identificar uma tendência de as normas locais se espelharem na lei federal, por outro não se vê o mesmo empenho em se considerar os pressupostos balizadores desta última. Como resultado, há generalização sem a devida contextualização, imprescindível para que políticas públicas possam ser bem aplicadas.

REFERÊNCIAS

ABÉLÈS, M. **Anthropologie de l'Etat**. Paris: Armand Collin, 1990.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.738, de 7 de novembro de 2013**. Reserva aos negros 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 7 nov. 2013.

CAVALCANTE, R.; ESTRÊLA, C. (Coord.). **Repertório bibliográfico sobre a condição do negro no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

ENTIDADES da comunidade afro-brasileira de Limeira denunciam o poder público de Limeira ao Ministério Público. **Blog do Comicin de Limeira**, 13 maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3nElpkO>>.

FERES JÚNIOR, J.; OLIVEIRA, M. P. de; DAFLON, V. T. (Org.). **Guia bibliográfico multidisciplinar: ação afirmativa – Brasil, África do Sul, Índia, EUA**. Rio de Janeiro: Clacso; DP&A; LPP, 2007.

FERREIRA, G. L. **Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

_____. **Lei de Cotas no serviço público federal: sub-representação legal nas ações afirmativas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

_____. Quem são os destinatários das cotas raciais em concursos públicos para as comissões de verificação? *In*: JORNADA DE ESTUDOS NEGROS NA UnB, 2., 2018, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB, 2018.

GASPAR, L.; BARBOSA, V. (Ed.). **Ações afirmativas e políticas de cotas no Brasil: uma bibliografia 1999-2012**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>.

IGREJA, R. L. Catégories ethniques et raciales dans les recensements et politiques de discrimination positive au Brésil. *In*: WIEVIORKA, M. *et al.* (Org.). **Diviser pour unir?** France, Russie, Brésil, États-Unis face aux comptages ethniques. Paris: Maison des Sciences de l'Homme, 2018. p. 111-145. v. 1.

LÉVY, J. (Ed.). **A cartographic turn**. Lausanne: EPFL Press, 2015. 336 p.

MANIGLIER, P. Maps in perspective: what can philosophy learn from experimental maps in contemporary art? *In*: LÉVY, J. (Ed.). **A cartographic turn**. Lausanne: EPFL Press, 2015. p. 37-56.

MUNANGA, K. (Org.). **Cem anos e mais de bibliografia sobre o negro no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo; Fundação Cultural Palmares, 2002. 596 p.

OSÓRIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 996).

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

PAIXÃO, M. Desenvolvimento humano e as desigualdades étnicas no Brasil: um retrato de final de século. **Proposta**, n. 86, p. 30-51, 2000.

PETRUCCELLI, J. L. **A cor denominada: um estudo do suplemento da PME de julho/98**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. (Texto para Discussão, n. 3).

PIZA, E.; ROSEMBERG, F. Cor nos censos brasileiros. **Revista USP**, São Paulo, n. 40, p. 122-137, 1998.

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

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. **Ato nº 1453, de 28 de novembro de 2019**. Regulamenta no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo a aplicação da Lei nº 15.939, de 23 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a reserva mínima de 20% (vinte por cento) dos cargos para os negros, negras e afrodescendentes, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, 29 nov. 2019. p. 125.

SCHWARTZMAN, S. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 55, p. 83-96, 1999.

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).

TELLES, E. E. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Tradução de Ana Arruda Callado, Nadjeda Rodrigues Marques e Camila Olsen. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de pesquisa).

LEI Nº 12.990/2014 E OS DESCOMPASSOS ENTRE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA AFIRMATIVA RACIAL¹

Eduardo Gomor dos Santos²

Roseli Faria³

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a burocracia estatal no Brasil não tem representado a composição étnico-racial de sua população. Apesar de o acesso ao serviço público ter sido regulamentado pela Constituição Federal de 1988, determinando regras impessoais e oportunidades iguais nos concursos públicos, os resultados ainda não refletem a diversidade racial da sociedade brasileira: em 2010, de acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as pessoas negras correspondiam a 50,7% da população, mas ocupavam apenas 32,2% dos cargos no Executivo federal.

Para alterar esse quadro, as políticas afirmativas são fundamentais. A reserva de vagas é sua modalidade mais contundente, atacando os resultados das chamadas *discriminações indiretas*, aquelas que ocorrem mesmo com regras universais e impessoais de acesso, como no caso de concursos para o serviço público e vestibulares para universidades e institutos federais. Limitando a competição entre pessoas com histórico social semelhante – e assim condizente com o princípio do mérito na ocupação dessas vagas –, as políticas afirmativas são essenciais para garantir a igualdade material, tratando desiguais como desiguais, na medida de suas desigualdades.

Nesse sentido, foi promulgada a Lei nº 12.990/2014, reservando 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para pessoas negras. Como ataca diretamente os privilégios da branquitude – os quais possibilitam que esses e outros espaços de poder sejam ocupados historicamente por pessoas brancas –, a legalidade das políticas afirmativas raciais foi amplamente garantida, como no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186/2012, julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41/2017, que determinou constitucionais tanto a reserva de vagas quanto os procedimentos de heteroidentificação.

Apesar dessa pacificação pelo STF, desde a promulgação da lei os órgãos do Poder Executivo, notadamente o Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia, não têm envidado os devidos esforços para sua implementação. Somente em 2018, sob determinação do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União (estes provocados por movimentos sociais negros e candidatos que se sentiram prejudicados pela ocupação das vagas reservadas por pessoas não reconhecidas socialmente como negras), a Portaria Normativa nº 4 definiu elementos para o procedimento de heteroidentificação, buscando garantir a legalidade na ocupação dessas vagas.

Além do desafio supracitado, este artigo analisa outros desafios relevantes para a implementação da Lei nº 12.990. Para isso, utiliza-se de fontes oficiais, de literatura especializada sobre racismo e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art17>

2. Analista de planejamento e orçamento.

3. Analista de planejamento e orçamento.

também da vivência da autora e do autor na implementação da lei, tanto nos seus aspectos mais gerais quanto na elaboração da mencionada portaria, a partir da experiência no grupo de trabalho (GT) responsável por sua proposição.

2 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990

A seguir são analisados alguns elementos, de forma não exaustiva, que têm impossibilitado o pleno alcance dos objetivos da lei: os critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação de candidatos; o papel das comissões de heteroidentificação; o momento da aplicação nos concursos da reserva de vagas e do procedimento de heteroidentificação; e a insuficiência de 20% das vagas reservadas, principalmente no caso de determinadas carreiras mais elitizadas.

2.1 Nomeação dos candidatos aprovados

O art. 4º da Lei nº 12.990 determina o respeito aos critérios de alternância e proporcionalidade, considerando a relação entre o número total de vagas e o número de vagas reservadas a candidatos negros e com deficiência: a cada cinco nomeados, um deverá ser candidato que concorreu pelas vagas reservadas para pessoas negras. Embora a redação seja de aplicação óbvia – intui-se que agrupar candidatos aprovados nas vagas reservadas ao final da lista subverteria o espírito inclusivo da lei –, o dispositivo não passou incólume à celeuma jurídica. Segundo o comentário do ministro Luís Roberto Barroso, do STF, registrado no Acórdão da ADC nº 41, mais de uma instituição teria ignorado o comando legal.

Ainda mais surpreendente, no entanto, foi o tratamento dispensado justamente pela Advocacia-Geral da União (AGU), instituição responsável pela representação, fiscalização e controle jurídico da União. Um ano após a publicação da lei, o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União (CSAGU) abriu concursos públicos para os cargos de advogado da União e procurador da Fazenda Nacional. Os certames transcorreram sem grandes sobressaltos e a nomeação dos candidatos respeitou os critérios mencionados. Entretanto, um ano após a posse, nova decisão do órgão estabeleceu que, por terem recebido notas inferiores aos não cotistas, todos os cotistas seriam reposicionados no final da lista de antiguidade do concurso, repercutindo negativamente nas suas trajetórias no serviço público como nos casos de promoção e remoção.

Apesar de ser ainda passível de recursos no âmbito administrativo, a questão foi também incluída na ADC nº 41 para deliberação do STF. O jurista e professor Daniel Sarmento foi o responsável pelo *Memorial do amicus curiae* apresentado pela Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro), organização social de defesa dos direitos da população negra e da população de baixa renda, destacando:

o entendimento não se compatibiliza com a sistemática inerente às ações afirmativas, afrontando gravemente os princípios constitucionais que lastreiam tais políticas. Ele parte da equivocada premissa de que as ações afirmativas constituíam espécie de exceção à meritocracia. Com efeito, o CSAGU entendeu que a composição proporcional e alternada da lista classificatória dos candidatos aprovados entre cotistas e não cotistas somente se justificaria para fins de nomeação aos cargos públicos. Uma vez garantido o ingresso de candidatos provenientes do sistema de reserva de vagas, o “privilégio” não deveria mais ser mantido pela administração, que voltaria a adotar o critério supostamente “meritocrático” da ordem de classificação proveniente das notas finais nos concursos (Sarmento, 2017).

Antes mesmo do julgamento e da publicação do Acórdão, no entanto, o próprio conselho reforma o posicionamento anterior no sentido de considerar o critério de alternância e proporcionalidade também na trajetória funcional do servidor. O documento do STF reafirmou o entendimento, garantindo que a política possa produzir efeitos “durante toda a carreira funcional do seu beneficiário, influenciando promoções e remoções. Ainda, impede-se que os negros sejam colocados sempre ao final da ‘fila’, privilegiando-se tão somente o critério, superado pela lei, das notas obtidas pelos candidatos” (Brasil, 2017a, p. 38).

2.2 Comissões de heteroidentificação

Um dos principais desafios para a implementação da Lei nº 12.990 é a garantia de que pessoas socialmente reconhecidas como negras ocupem as vagas reservadas. Como no Brasil o preconceito racial se manifesta a partir da aparência dos indivíduos, deve-se garantir, em nome da legalidade e da moralidade da política, que essas vagas sejam ocupadas por pessoas com traços fenotípicos negros, não bastando ter pai ou mãe negra ou estar ligada afetivamente a manifestações culturais de raiz africana. Se o indivíduo não tem características socialmente reconhecidas como de pessoa negra, não é potencial alvo de racismo e, portanto, não se converte em sujeito de direito da política afirmativa.

É com esse propósito que foram regulamentadas as comissões de heteroidentificação pela Portaria Normativa nº 4/2018, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual foi elaborada pelo GT composto por integrantes do ministério, da então Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), do Ipea e da então Escola de Administração Fazendária (Esaf), após determinação do Ministério Público Federal (MPF). Tal determinação se deu em virtude de denúncias de fraudes em um de seus concursos, cujo edital não previa nenhuma forma de verificação da autodeclaração de candidatos que concorreriam pela reserva de vagas. Com base exclusivamente no critério fenotípico, as comissões devem analisar se a cor/raça autodeclarada pelo candidato seria a mesma reconhecida pela sociedade em geral.

Nesse sentido, merece destaque a Resolução nº 170/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que regulamentou essa política no âmbito do Ministério Público. A respeito dos critérios para a heteroidentificação, verifica-se o seguinte.

Art. 5º (...)

§ 3º Os candidatos classificados, que tiverem se autodeclarado negros, serão convocados para confirmar tal opção, mediante a assinatura de declaração nesse sentido, perante a Comissão Organizadora do concurso, que *avaliará o candidato primordialmente com base no fenótipo ou, subsidiariamente, em quaisquer outras informações que auxiliem a análise acerca de sua condição de pessoa negra* (Brasil, 2017b, grifo nosso).

A questão central é que se o candidato se apresenta perante uma comissão, a análise sobre a condição de pessoa negra deveria ser *exclusivamente* com base no fenótipo, conforme previsto na Portaria nº 4/2018. Em nosso entendimento, se é possível conhecer o fenótipo visível e presencial do candidato, não há nenhum outro elemento que deva ser subsidiário à análise. Essa portaria já determinava a impossibilidade de aceitação de quaisquer elementos alheios ao fenótipo verificado pela comissão, sejam certidões ou confirmações de comissões pretéritas, garantindo assim o princípio da isonomia. No tocante à heteroidentificação, o normativo do CNMP inovou ao identificar elementos

subsidiários ao fenótipo, em desacordo com a forma como o racismo ocorre no país – baseado no fenótipo dos indivíduos –, dificultando assim a função teleológica da política afirmativa.

2.3 Aplicação da reserva de vagas e do procedimento de heteroidentificação

Um desafio relevante, mas pouco discutido na implementação da Lei nº 12.990, diz respeito ao momento dos concursos públicos em que deve ocorrer a aplicação da reserva de vagas. Esse é um ponto fundamental para a ocupação das vagas reservadas por pessoas negras, principalmente no caso de certames com diversas etapas, em que a ocorrência da reserva apenas na última etapa pode não contar com a presença de candidatos(as) negros(as) para ocupar essas vagas.

Esse ponto já havia sido pacificado pelo Judiciário na ADC nº 41: “(i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos” (Brasil, 2017a, p. 2). Assim, para a aprovação de candidatos(as) cotistas para as fases subsequentes dos concursos, compreende-se dois cenários: se o critério para aprovação da próxima etapa for uma nota mínima, não deve haver a aplicação da reserva de 20%, garantindo que a avaliação dos(as) cotistas tenha os mesmos parâmetros da ampla concorrência; no caso de o critério ser a convocação de múltiplo do total de vagas oferecidas ou número fixo de aprovados, idealmente a reserva de vagas deve ocorrer nesse momento, assegurando a presença de pessoas negras na fase subsequente.

Outra questão também parece fundamental: em que momento do certame deve ocorrer o procedimento de heteroidentificação? No relatório do GT que propôs as diretrizes para a elaboração da portaria, como regra, o mais desejável seria que o procedimento de heteroidentificação fosse realizado em todo momento em que os(as) candidatos(as) forem desiguais(as), ou seja, toda vez que a reserva de 20% das vagas for aplicada, a fim de garantir que candidatos(as) socialmente reconhecidos(as) como pessoas negras sejam aprovados(as) para as etapas subsequentes.⁴ A minuta anexada ao relatório do GT identificava: “§ 2º A etapa da heteroidentificação ocorrerá antes do curso de formação, quando houver, e da homologação do resultado final do concurso público”, mas foi alterada pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) para: “§ 2º A fase específica do procedimento de heteroidentificação ocorrerá *imediatamente* antes do curso de formação, quando houver, e da homologação do resultado final do concurso público” (Brasil, 2018, grifo nosso).

A versão inserida na portaria acabou por restringir o momento àquele imediatamente antes da homologação e do curso de formação, quando houver. O comando do GT tinha uma dimensão mais ampla, possibilitando a ocorrência do procedimento no momento mais conveniente e oportuno para a administração pública, que considerasse tanto a efetividade da política afirmativa quanto questões econômicas e logísticas dos concursos públicos.

2.4 Quantitativo da reserva de vagas

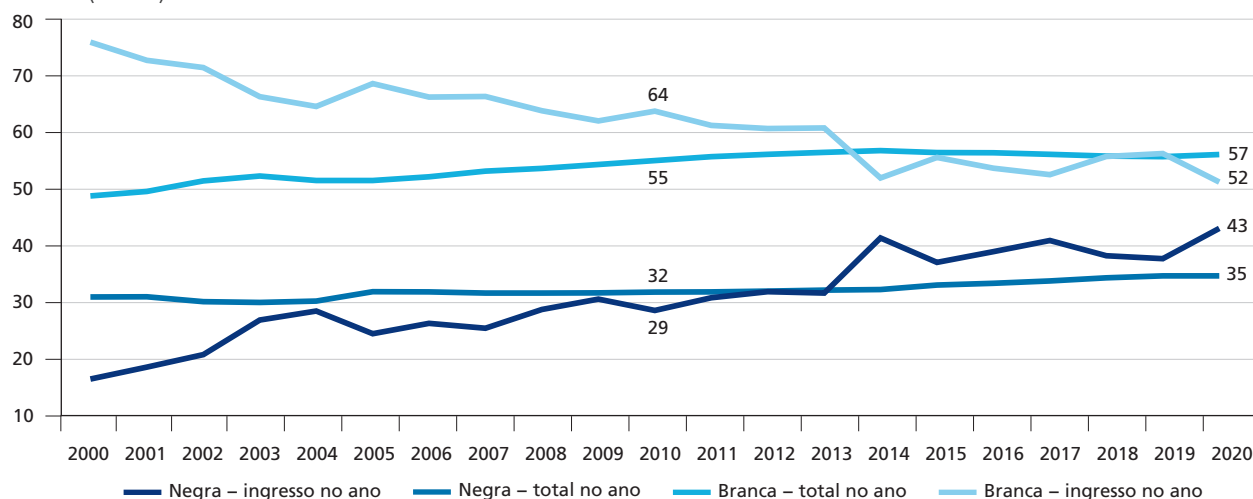
Outro desafio relevante diz respeito ao quantitativo de pessoas brancas que historicamente tem hegemonia na ocupação das posições no serviço público. O gráfico 1 apresenta a evolução do “fluxo” e do “estoque” de servidores brancos e negros a cada ano.

4. Existem casos que deveriam ser tratados como exceções, como concursos de abrangência nacional e com centenas de milhares de candidatos(as), em que a heteroidentificação no início do certame atentaria contra o princípio da economicidade. Entretanto, são exceções e em geral concursos com remuneração mais baixa e em que tanto o quantitativo de pessoas negras é proporcionalmente mais alto quanto o custo de oportunidade para fraudes é menor, comparativamente aos cargos de maiores remunerações.

GRÁFICO 1

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

(Em %)



Fonte: Ipea (2021).

Pelo gráfico, depreende-se que houve um incremento significativo no “fluxo”, ou seja, na quantidade de pessoas negras ingressantes a cada ano, passando de 29% em 2010 para 43% em 2020, combinado com uma diminuição na quantidade de pessoas brancas entrantes, de 64% para 52%. Entretanto, o efeito foi pouco significativo no “estoque”, considerando a composição racial da força de trabalho já existente. No caso de pessoas negras, aumentou de 32% em 2010 para 35% em 2020; no caso de pessoas brancas, de 55% para 57%.

Essa reconfiguração racial tem de ser relativizada pelas movimentações de servidores – ingresso, aposentadoria e saída de servidores(as) ativos(as) – e também pelo aumento da autoidentificação de pessoas negras e da redução da subnotificação racial (Silva e Lopez, 2021, p. 5). Deve ser levada em conta ainda a redução na quantidade de concursos públicos, identificando quais foram prevalentes no período. Apesar disso, são indícios de que o quantitativo de 20% da reserva de vagas ainda não tem sido suficiente para alterações significativas na totalidade da composição racial do Executivo federal.

Essa diferença entre estoque e fluxo é ainda mais acentuada nas carreiras com remuneração mais alta e prestígio – e assim mais concorridas –, explicitando a dificuldade de entrada de pessoas negras, a não ser pela reserva de vagas. A tabela 1 demonstra o estoque de servidores(as) em 2020 nas carreiras selecionadas.

A maior diferença ocorre na área jurídica, em que existem 79% de pessoas brancas e apenas 16% de pessoas negras; a menor, na área de docência, 64% e 28%, respectivamente. Merecem destaque também as diferenças de gênero. Em todas as carreiras analisadas há disparidades entre homens e mulheres, sendo as mais acentuadas na carreira de delegado de Polícia Federal e da diplomacia. A interseccionalidade entre gênero e raça determina a pior situação das mulheres negras, com níveis mais baixos de presença em relação aos homens negros, muito baixos com relação a mulheres brancas e baixíssimos com relação aos homens brancos. O pior cenário é novamente na carreira de delegado de Polícia Federal, em que o número de homens brancos é 34 vezes maior que o de mulheres negras;

o cenário menos negativo é na docência, em que o número de homens brancos é cerca de três vezes maior que o de mulheres negras.

TABELA 1

Vínculos civis ativos do Executivo federal, por cor ou raça, sexo e carreiras selecionadas (2020)

(Em %)

Carreiras	Branca		Negra		Outras		N/I		Total	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Área jurídica	45	34	10	6	1	1	2	1	58	42
Auditoria federal	47	26	13	7	2	1	2	1	64	36
Delegado de Polícia Federal	62	12	17	2	2	0	4	1	85	15
Diplomacia	44	14	9	3	1	1	21	7	76	24
Docente	35	29	16	12	1	1	3	2	56	44
Grupo de gestão	48	21	17	7	2	1	3	1	70	30

Fonte: Ipea (2021).

Obs.: N/I – não informada.

3 CONCLUSÃO

Os desafios analisados demonstram que mesmo no caso de pacificação pelo STF e regulamentação (tardia) pelo Executivo, a implementação da Lei nº 12.990 ainda tem sido desvirtuada. A partir de detalhes aparentemente simples, como no caso da alternância e da proporcionalidade na nomeação dos candidatos cotistas, ou do momento da aplicação da reserva de vagas e do procedimento de heteroidentificação, o racismo estrutural se manifesta muitas vezes pelo descaso com que é conduzido pelas diversas instâncias do Executivo federal.

No caso das comissões de heteroidentificação, posições contrárias têm se escudado na falácia da democracia racial e no fato de que, como um país “miscigenado” – muitas vezes escamoteando o passado de estupro de mulheres nativas e negras escravizadas –, “somos todos descendentes de africanos”, pretendendo impedir que pessoas socialmente reconhecidas como negras ocupem as vagas a elas legalmente reservadas, subvertendo o espírito da política afirmativa e mantendo os privilégios da branquitude.

A prevalência de pessoas brancas no serviço público – situação que não foi substancialmente alterada pela reserva de vagas – demonstra que os 20% ainda se mostram insuficientes para alterar desigualdades raciais históricas no acesso ao serviço público. Entretanto, isso não significa que a lei não tenha produzido resultados efetivos e deva ser abandonada; ao contrário, indica que deva ter seu horizonte temporal aumentado e realizados os ajustes necessários.

No caso de carreiras de prestígio e maior remuneração, seria recomendável aumentar o percentual da reserva para que se possa assegurar mais rapidamente a paridade na presença de pessoas negras. No caso das mulheres negras, a baixa presença nessas carreiras de prestígio demonstra como as opressões de raça e gênero as prejudicam mais agudamente, situadas na intersecção das forças do racismo e do patriarcado. Reservas de vagas exclusivas para mulheres negras poderiam alterar gradativamente esse cenário.

Essas situações são emblemáticas pelo maior potencial de exemplaridade e reversão de estereótipos – elemento fundamental para que outras pessoas negras possam “se enxergar” em posições

para além da subalternidade. O efeito de uma diplomata negra é maior que o efeito de uma assistente social, profissão em que já existe maior representatividade negra. Da mesma maneira, são relevantes também as carreiras da área jurídica, em que se pode garantir a legalidade dos atos do Executivo, e a presença de mais pessoas negras teria o potencial de mitigar práticas racistas. Pesquisas futuras poderiam inclusive identificar as desigualdades raciais e de gênero existentes já nas inscrições dos certames, apontando assim barreiras de acesso anteriores ao próprio concurso público.

Por fim, é essencial que as políticas afirmativas sejam consideradas não somente com base na argumentação jurídica, em geral marcada pela rigidez de conceitos e pela interpretação hegemônica da branquitude, mas também incorporando a dimensão sociológica do racismo, principalmente na identificação dos efetivos sujeitos de direito das políticas afirmativas raciais. Assim, seria possível vislumbrar um novo futuro, no qual a ideia de que todos são iguais perante a lei não seja apenas um comando constitucional vazio, mas uma práxis de toda a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 186 (Inteiro Teor do Acórdão)**. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342750/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-186-df-stf/inteiro-teor-159438543>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

_____. 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, 10 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm>. Acesso em: 25 fev. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 41 (Inteiro Teor do Acórdão)**. Brasília: STF, 2017a. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 170, de 13 de junho de 2017**. Dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal. **Diário Eletrônico do CNMP**. Brasília: CNMP, 2017b. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-170.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas. Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/images/stories/Infolog/2018/04/10/portaria_mpog2.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do Estado brasileiro**. Brasília: Ipea, 2021.

SARMENTO, D. **Memorial do *amicus curiae***: ADC 41. Rio de Janeiro: Educafro, 2017. Disponível em: <http://uerjdireitos.com.br/wp-content/uploads/2016/08/uerjdireitos_constitucionalidade-de-cotas-raciais-em-concursos-publicos-adc-41.docx>.

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

NOTA FINAL DAS ORGANIZADORAS¹

O conjunto de artigos desta edição do *Boletim de Análise Político-Institucional* apresenta um cenário complexo e diversificado de implementação das ações afirmativas no setor público brasileiro. Nesta publicação, pudemos identificar uma série de novos e velhos problemas que alcançam o nível da medida afirmativa, mas há outros elementos que extrapolam este patamar, apontando, por exemplo, para os limites do concurso público como instrumento de política pública transformadora e para as limitações das instituições em que os processos de inclusão são desenvolvidos.

No nível da medida afirmativa, são fartos os exemplos de problemas na implementação e, diametralmente, de oportunidades de melhoria. Essas questões envolvem desde o modo como as instituições reservam (ou não) as vagas para negros e negras em seus concursos, a forma como os concursos selecionam (ou não) candidatos(as) negros(as) suficientes para preencher as vagas reservadas, e até mesmo como os órgãos posicionam (ou não) os candidatos(as) aprovados(as) em condições de igualdade dentro da instituição.

Para pensar na efetividade da ação afirmativa, porém, deve-se questionar a base sobre a qual ela se estabelece. Em outras palavras, é inescapável também discutir o instrumento do concurso público como potencial reprodutor de desigualdades, e de que forma esse tipo de seleção contribui para a preservação de um perfil desigual, especialmente quando se consideram concursos de maior remuneração e prestígio. Nesse ponto, desnaturalizar o concurso público como elemento neutro é fundamental para pensar alternativas a fim de democratizar os quadros burocráticos.

Outro nível de questões, mais amplo, diz respeito ao enfrentamento ao racismo no âmbito das organizações, com reflexos tanto sobre as possibilidades de desenvolvimento, ascensão e atuação de sua burocracia quanto sobre como a própria oferta de políticas públicas, serviços e bens à população absorve uma perspectiva de igualdade racial. Com efeito, elementos presentes em cada um desses níveis de análise terão influência na implementação da ação afirmativa no nível micro, como também se relacionam e alteram as percepções, atitudes e processos envolvidos no enfrentamento institucional das desigualdades raciais.

Nesta edição, os artigos concentram-se na análise micro da implementação da ação afirmativa, mas não deixam escapar, em alguma medida, as demais dimensões. Nesse sentido, vamos aqui destacar alguns problemas, alternativas e reflexões específicos sobre um conjunto de temas, entre eles o cumprimento da reserva de vagas, o processo de superseleção a que candidatos(as) cotistas são submetidos(as) em alguns concursos, a condução e as questões subjacentes às comissões de heteroidentificação e outros temas relacionados ao modo de tratamento dos(as) candidatos(as) aprovados(as).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31notaorg>

1 DIFICULDADE PARA EFETIVAR A RESERVA DE VAGAS

Uma questão recorrentemente apontada nos artigos aqui reunidos refere-se às dificuldades na própria operacionalização da ação afirmativa, ou seja, na aplicação, pelos órgãos públicos, das prescrições legais ou de sua regulamentação para viabilizar a reserva de vagas para candidatos(as) negros(as). Assim, embora a Lei nº 12.990/2014 estabeleça a reserva de 20% das vagas oferecidas em todos os concursos que visam selecionar candidatos(as) a cargos efetivos e outros empregos públicos no âmbito da administração federal, o resultado final dos processos seletivos raramente reflete o percentual estipulado. O fato de que no âmbito da União concentram-se as ocupações públicas de maior escolaridade e de que é nessas ocupações em que se verifica a maior disparidade entre negros(as) e não negros(as), como apontam os artigos de Pedro da Penha e Felícia Picanço e de Leonardo Silveira e Luciana Almeida, chama a atenção para a importância de avançar na reflexão acerca dos fatores que obstaculizam a efetividade da Lei de Cotas.

De acordo com as análises, diferentes elementos têm contribuído para esse cenário. O mais flagrante deles está na publicação de editais com número muito baixo de vagas, o que restringe a ação afirmativa, visto que a lei estabelece a reserva para cotistas sempre que as vagas oferecidas totalizarem três ou mais. Embora essa situação também afete organizações com missões muito particulares dentro do setor público, com cargos com atribuições e perfis bastante especializados, como é o caso da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), apresentado no artigo de Valéria Adriano, Nelson Vieira e Andréa Carvalho, é especialmente comum nos processos seletivos para o magistério federal, em que as universidades buscam recrutar docentes para diferentes departamentos, como relatam as análises que compõem o quarto bloco de artigos desta publicação.

Conforme apontam os(as) autores(as) nesses artigos, apesar de as 69 universidades federais adotarem ação afirmativa nos concursos para professores(as) na modalidade de reserva de vagas, habitualmente fracionam-se os processos seletivos em diferentes editais, ou segmentam-se as vagas disponíveis em distintas seções de um mesmo edital. Disso resultam concursos para duas ou menos vagas, inviabilizando a reserva de 20% para cotistas. Tal como apontaram tanto Vanessa Cassoti quanto Luiz Mello, essas práticas vêm ocasionando um *deficit* substancial na reserva de vagas ofertadas por meio dos editais lançados pelas universidades federais: enquanto a primeira nos conta que apenas 374 (ou 3,18%) vagas foram reservadas para cotistas negros(as) entre 2014 e 2017, o segundo estima em cerca de 2,7 mil (de 18 mil ofertadas) as vagas não reservadas de 2014 a 2018.

Mudanças importantes, contudo, vêm sendo introduzidas nesse cenário, em decorrência seja do aprendizado acumulado neste setor da administração que foi pioneiro na adoção das ações afirmativas, com a política de cotas para estudantes, seja em resposta à pressão política pelo cumprimento da legislação, que se verifica dentro e fora dessas organizações. Vale destacar que, no caso das instituições de ensino superior, a autonomia universitária é um aspecto que favorece a experimentação e a inovação institucional, abrigando iniciativas que surgem da discricionariedade e até mesmo de certo ativismo autorizado a gestores(as). Assim, embora parte significativa das universidades federais siga adotando medidas que minimizam a reserva de vagas, um grupo crescente tem buscado respeitar em todos os seus concursos o percentual estabelecido em lei.

Entre os procedimentos que visam garantir que a reserva de 20% das vagas incida com efetividade sobre a quantidade total ofertada, destaca-se a realização de sorteio das áreas de conhecimento em que haverá a aplicação da cota, o que pode ocorrer previamente à publicação do edital, antes da

inscrição dos(as) candidatos(as), ou após a inscrição ou mesmo a classificação dos(as) aprovados(as), neste último caso com vistas a ampliar ainda mais as chances de preenchimento das vagas pelos(as) cotistas, como indica o artigo de Anna Carolina Venturini. Há também instituições que optaram por aumentar o número de vagas em todas as áreas a fim de viabilizar a aplicação de 20% da reserva em cada uma, como se deu nos editais dos últimos concursos realizados pela Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) que foram analisados no artigo de Maria do Carmo Rebouças dos Santos e Lidyane Souza.

Entre as medidas adicionais que poderiam ser adotadas para enfrentar essa questão, Lucas Bulhões e Dyego Arruda sugerem a formação de cadastro de reserva para cargos/áreas em todos os certames, que, embora disponibilizem inicialmente duas vagas ou menos, apresentam histórico conhecido de abertura de novas posições ao longo do prazo de validade. Com a concomitante definição dos critérios e da ordem de convocação dos(as) aprovados(as) nas listas da ampla concorrência e das cotas raciais, a medida garantiria a observância da cota caso mais pessoas fossem convocadas em virtude das novas vagas surgidas. Esse tipo de proposta assume que a reserva de vagas é uma obrigação a ser implementada a cada concurso, independentemente do número inicialmente ofertado, sinalizando uma medida promissora para o avanço na implementação das ações afirmativas.

2 SUPERSELEÇÃO

Outro problema discutido em vários artigos desta publicação remete à superseleção dos candidatos e das candidatas negras, com baixo preenchimento das vagas reservadas em diferentes concursos. Embora a maioria das normativas estabeleça a reserva de 20% das vagas, como destacam Gianmarco Ferreira e Rebecca Igreja, nos cargos de hierarquia mais elevada esse percentual, não raro, fica abaixo do objetivo mínimo da política. Nos artigos desta edição, por exemplo, menos de 10% das vagas totais foram preenchidas por candidatos(as) negros(as) cotistas nas seleções para magistrado(a) do trabalho, procurador(a) da Fazenda Nacional e técnico(a) administrativo(a) em educação (TAE) de nível superior da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Em outros casos, mesmo na presença de vagas reservadas, não houve nenhum selecionado com base na política afirmativa, como aconteceu nos certames da Fiocruz para especialista em ciência e tecnologia (C&T), produção e inovação em saúde pública, ou nos concursos para magistratura federal analisados nesta edição.

Os artigos apontam muitos e diversos fatores em torno do problema. Em geral, o baixo preenchimento das vagas 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). No concurso para magistratura do trabalho, foram mais de 2 mil inscritos(as) pelo sistema de reserva de vagas para negros(as). Nos quatro concursos analisados para magistratura federal, o número de inscrições ultrapassou 3 mil. O concurso da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) contou com cerca de 4,5 mil candidatos(as) às cotas para negros(as). Todavia, a exceção documentada nesta edição é o concurso para especialista da Fiocruz, no qual houve somente um candidato negro, o que está relacionado à especificidade da vaga e destoa também da disputa para os outros cargos da instituição.

Em geral, os concursos para postos de maior prestígio contam com diversas fases, com uma prova inicial objetiva a ser realizada por todos(as) os(as) inscritos(as). Após essa etapa, o número de concorrentes costuma cair de milhares para centenas, que vão seguir nas outras etapas da seleção que envolvem provas discursivas e, por vezes, provas orais e análise de títulos. Para promover a redução

das candidaturas na primeira fase, os certames costumam estabelecer notas mínimas e cláusulas de barreira. Esses dois instrumentos têm repercussão na seleção de candidatos(as) cotistas.

As notas mínimas são adotadas usualmente em cascatas, devendo o(a) candidato(a) obter uma pontuação mínima geral (considerando a média entre todas as seções da prova) e em cada um dos assuntos abordados nas provas. Com isso, a perda de poucos pontos em uma única matéria pode eliminar um(a) candidato(a) que tenha alcançado alto desempenho geral. Quanto à cláusula de barreira, trata-se de limite numérico imposto nos editais dos concursos para condução dos(as) candidatos(as) às fases seguintes do certame caso atinjam a pontuação estabelecida em edital. Assim, somente após a correção das provas será identificado o “ponto de corte”, o qual, em geral, é estabelecido em nível acima da pontuação mínima definida como necessária para mensurar as competências dos(as) futuros(as) profissionais de determinado cargo. Trata-se, portanto, de um instrumento prático para reduzir as candidaturas a um número razoável, que permita melhor gestão do concurso sem prejudicar a chance de selecionar as pessoas visadas pelo órgão.

Contudo, ambos os mecanismos de redução do número de candidatos(as) aptos(as) para as demais etapas da seleção acabam por oferecer obstáculos para o sistema de reserva de vagas. Na primeira etapa, em geral, as provas são objetivas, mobilizando competências mais básicas e relacionadas à capacidade de memorização (Reis, Musse e Cunha, 2020). Por sua vez, as fases seguintes, não raro, exigirão que os(as) candidatos(as) mobilizem competências mais complexas. No entanto, ainda que consiga pontuação média suficiente, um(a) candidato(a) pode não ter oportunidade de demonstrar essas habilidades caso não obtenha pontuação mínima (independentemente do quão perto estava de alcançar esse patamar) em apenas uma das matérias cobradas na primeira fase. Da mesma forma, um(a) candidato(a) que tenha conseguido alcançar essa pontuação em cascata ainda pode ficar de fora das próximas etapas se não atingir o ponto de corte determinado pela cláusula de barreira – mesmo se relativa apenas à concorrência para as vagas reservadas para negros(as).

Dado que o número de candidatos(as) na ampla concorrência costuma ser elevado, em geral esses mecanismos não repercutem em limites para o preenchimento dessas vagas. No entanto, no caso das vagas reservadas para negros(as), o baixo preenchimento demonstrado anteriormente indica que esses instrumentos não apenas não são necessários, mas também são contraproducentes para a finalidade da política pública. É o que apontam as integrantes do Ministério Público e autoras do artigo *Para além dos editais: cotas raciais no Ministério Público brasileiro*, no que se refere à cláusula de barreira. É importante lembrar o que indicou o artigo de Magali Dantas: em cinco anos desde a instituição da política de cotas pelo CNJ, em 2015, todos(as) os(as) candidatos(as) negros(as) à magistratura federal foram eliminados(as) na primeira fase dos concursos, o que indica claramente as limitações relativas ao formato da ação afirmativa.

Como se verá adiante, a limitação de candidatos(as) negros(as) na primeira etapa trará consequências para as demais fases, especialmente após a análise da comissão de heteroidentificação, em que parte das candidaturas concorrentes às vagas reservadas para negros(as) pode não ter sua declaração racial validada, reduzindo ainda mais o número de pessoas negras na disputa, já em fase avançada do concurso. Deve-se atentar ainda para o fato de que o mecanismo das notas mínimas em cascata também costuma incidir em outras fases dos processos seletivos. É o que pontuam Omar Sobrinho, Yuna Fontoura e Morgana Krieger no artigo que analisa o concurso da PGFN, ao mostrar

reprovação, na segunda fase, de 43,55% dos(as) candidatos(as) da ampla concorrência e de 67,76% dos(as) negros(as), que passaram a representar apenas 13,2% dos(as) aprovados(as) na segunda etapa.

A fim de evitar essas repercussões negativas com redução de candidatos(as) ao longo da seleção, o Ministério Público da União (MPU) estabeleceu, em concurso para analistas e técnicos, que a seleção de candidatos(as) negros(as) deveria ocorrer em proporção superior à reserva de vagas.² Outras iniciativas interessantes que podem mitigar as barreiras às candidaturas negras são a redução (ou mesmo a eliminação) da nota mínima e a proscrição da nota de corte em todas as fases para a lista de vagas reservadas, como adotado pela Defensoria Pública do estado do Rio Grande do Sul.³ A possibilidade de concessão de pontuação adicional para candidatos(as) às vagas reservadas também é apontada como uma alternativa nos artigos de Omar Sobrinho, Yuna Fontoura e Morgana Krieger; e Anna Carolina Venturini.

Outro elemento que atua na superseleção das candidaturas negras são os custos de preparação e participação no concurso, como discutido por Tatiana Silva, André Campos, Adriana Avelar e Carla Araújo. Tanto os custos diretos, com cursos e materiais, quanto os indiretos, com a redução da renda do trabalho para garantir mais tempo de estudo, os deslocamentos e demais desembolsos para participar do certame, atuam em desvantagem não apenas dos(as) candidatos(as) negros(as), como demonstra o estudo, mas notadamente dos(as) candidatos(as) de baixa renda, proliferando um perfil mais elitista entre os(as) selecionados(as). Diante desse cenário excludente, alguns artigos apresentam a concessão de bolsas de estudos e a organização de programas de preparação como alternativas para apoiar candidaturas negras.

Além do pioneiro programa de ação afirmativa do Itamaraty, cuja trajetória e desafios são analisados por Emiko Matsuoka e Leonardo Silva, essa possibilidade é destacada nos textos de Omar Sobrinho, Yuna Fontoura e Morgana Krieger, e de Cecília Santos e Luísa Anabuki. Neste último, ao relatarem a experiência de preparação de mulheres negras candidatas ao Ministério Público do Trabalho (MPT) a partir da iniciativa de um coletivo de procuradoras do trabalho, com oferta de bolsas e outras formas de apoio às candidatas (incluindo mentoria e assistência psicológica), as autoras apontam como desfecho a aprovação de duas participantes do programa. Somado à aprovação de outro candidato negro, esse resultado evidencia o contraste com o concurso anterior, no qual apenas um homem fora selecionado pelas cotas para negros(as), e corrobora a importância de iniciativas que superem a reserva formal das vagas.

3 COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

Questão central na implementação das ações afirmativas é definir quem são os(as) beneficiários(as). O embasamento da reserva de vagas com critério racial foi validado por duas vezes pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nas ações que atestaram a constitucionalidade do sistema de cotas na Universidade de Brasília (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF – nº 186

2. "9.11.6.1 Serão corrigidas as provas objetivas dos candidatos que se declararem com deficiência e dos candidatos que se autodeclararem negros em percentual maior do que o previsto para a reserva de vagas, a fim de maximizar a possibilidade de que, após submetidos à avaliação biopsicossocial, no caso dos candidatos que se declararem pessoas com deficiência, e ao procedimento de verificação da condição declarada para concorrer às vagas reservadas aos candidatos negros, ainda retem candidatos aprovados em número suficiente para o preenchimento das vagas reservadas aos candidatos nessas condições". Disponível em: <https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/MPU_18/arquivos/ED_1_MPU_2018___ABT.PDF>.

3. Disponível em: <<https://www.adpergs.org.br/imprensa/noticias/defensoria-publica-do-estado-do-rs-aumenta-para-30-o-percentual-de-reservas-de-vagas-para-cotistas.html>>.

e em concursos públicos (Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC – nº 41). Ainda assim, mecanismos de controle acerca da declaração racial dos(as) candidatos(as) não foram estabelecidos com a criação de boa parte das normas. Apenas 17% das instituições de ensino superior (IES) estabeleceram comissões de heteroidentificação para seleção de estudantes até 2017, ampliando-se esse contingente e alcançando adesão majoritária no período recente (Santos e Estevam, 2018; Santos, 2021).⁴ Desta lacuna resultaram inúmeras denúncias de fraude, com desligamento de alunos(as) e até cassação de diplomas, em processos que envolveram a mobilização de estudantes, especialmente de coletivos negros, e a apuração institucional das denúncias, além de contestação judicial.

No caso dos concursos públicos, a aplicação da Lei nº 12.990/2014 também se iniciou sem orientação a respeito das comissões de heteroidentificação, igualmente provocando denúncias e contestações. No entanto, a mudança de curso foi mais célere. A partir de 2016, inicialmente com a Orientação Normativa nº 3 e posteriormente com norma mais robusta, a Portaria nº 4/2018, o governo federal iria se posicionar mais objetivamente sobre esse tema, disciplinando a obrigatoriedade das comissões e a sistemática de seu funcionamento. Essas orientações passaram a servir de referência para medidas similares em outros poderes e níveis subnacionais, além de subsidiarem o procedimento inclusive em relação à reserva de vagas para estudantes.

Ainda assim, o debate em torno das comissões de heteroidentificação está longe de ser encerrado. Iniciando pelos aspectos formais desse processo, além da defesa de que exista controle sobre o critério racial nos concursos, destaca-se um embate, entre outros, sobre dois pontos específicos: o momento em que esta avaliação deve ocorrer e o destino dos(as) candidatos(as) não aprovados(as) – ou ausentes – nesta instância. No que se refere à existência das comissões, o panorama das IES federais e estaduais apresentado por Anna Carolina Venturini mostra que, embora a adoção das comissões de verificação nos concursos para docentes seja realidade nas primeiras, mais da metade das estaduais que contam com a medida afirmativa na seleção de pessoal ainda restringe o procedimento à autodeclaração racial.

No que tange ao momento da verificação da autodeclaração, Eduardo Gomor dos Santos e Roseli Faria alegam que a antecipação dessa fase ao longo dos processos seletivos reduziria os erros de inclusão e exclusão decorrentes da permanência, em lista de vagas reservadas, de candidatos(as) que, nas últimas fases dos concursos, teriam invalidadas suas declarações como negros(as). Quanto ao tratamento do(a) candidato(a) que tem sua autodeclaração como negro(a) não confirmada, ou que não se apresenta à comissão de heteroidentificação, o tema recebe orientações diferentes. Enquanto a Portaria nº 4/2018 estabelece a exclusão do certame, as ações afirmativas do sistema de justiça, em geral, possibilitam que o(a) candidato(a) seja incluído na ampla concorrência, se afastada a hipótese de má-fé e se houver obtido rendimento compatível no certame. O artigo de Andersson Pereira dos Santos relata a intensa controvérsia de que foi alvo a orientação para exclusão estabelecida no concurso da Polícia Federal.

Por fim, o procedimento de heteroidentificação em si congrega outros aspectos abrangentes e desafiadores. Para além da questão sobre se, quando e como averiguar a veracidade da autodeclaração racial para fins de concurso, uma questão anterior relaciona-se com o próprio instituto da classificação racial. Embora o debate seja muito atual, este tema é bem antigo no país: desde o primeiro recenseamento, em 1872, há coleta de dados sobre aspectos de raça e cor dos indivíduos,

4. Entre as 64 universidades respondentes à pesquisa realizada por Santos (2021), cinquenta contavam com comissão de validação da autoclassificação.

mas, ao longo do tempo, diversas análises e alterações no sistema oficial foram implementadas.⁵ No entanto, o processo de julgar correta ou não a declaração de cada indivíduo como negro(a) traz consigo toda uma série de debates acerca das relações raciais no país.

Inicialmente, é bom que se esclareça que as discordâncias entre a comissão e os(as) candidatos(as) são minoritárias e se concentram geralmente nas avaliações entre pardos(as) (Ipea, 2019). O critério do fenótipo tem sido majoritário, mesmo que algumas normas ainda prevejam, não sem questionamentos, possibilidade de complementação da avaliação por meio de documentos. Além das particularidades regionais, que implicam diferentes avaliações raciais, há compreensões múltiplas sobre ser negro(a) no Brasil, que perpassam os estereótipos, os processos históricos de (auto)embranquecimento e o despertar da consciência racial, não raro esbarrando no colorismo⁶ ou submetendo a classificação racial a critérios de auto/heteropercepção de discriminação racial. Estes aspectos apresentam-se também nos debates sobre as comissões de heteroidentificação, que não estão imunes ao essencialismo na discussão sobre a negritude. E há, evidentemente, a tentativa de burla do sistema de ação afirmativa, que, pela via do oportunismo individual, acaba promovendo reação contra a política pública.

Com efeito, o critério racial, consolidado como estratégia contra a invisibilidade estatística das pessoas negras e utilizado para denúncia das desigualdades, passa a ser parâmetro de políticas públicas, invertendo o discurso sobre o fenótipo negro, tido como “desvirtuoso em relação à virtude branca” (Nunes, 2018, p. 29). Como outros critérios, este não é absoluto, tal como não é a percepção ou declaração individual, sendo passível de confirmação relacional, uma vez que se reconhece a raça como construção social. Nesse sentido, a heterogeneidade das bancas de verificação, com apropriada preparação de seus integrantes, mostra-se fundamental (Ipea, 2019), valendo o mesmo para as bancas organizadoras dos concursos.

Em suma, no debate acerca da classificação racial, para além das necessárias reflexões sobre a validação e a operacionalização deste processo, abrigam-se crenças, visões e discursos que remetem diretamente ao debate mais profundo sobre as relações raciais no país, o enfrentamento às desigualdades raciais e a construção de raças entre nós. Além do objeto específico das ações afirmativas, pode-se considerar que o papel das comissões ultrapassa a validação da declaração racial e tem potencial de agregar outro sentido, no qual “instauram um processo político de acolhimento e recepção aos corpos esquecidos, interditados e normatizados pelo racismo” (Nunes, 2018, p. 29).

4 APÓS A SELEÇÃO: ALTERNÂNCIA E PROPORCIONALIDADE

Se garantir a reserva e o preenchimento de 20% das vagas para candidatos(as) negros(as) é um objetivo que vem enfrentando dificuldades, a ocupação final dos cargos pelos(as) candidatos(as) aprovados(as) conforme os critérios de alternância e proporcionalidade é um aspecto ainda sujeito à controvérsia. Com isso, observam-se casos em que cotistas ora são posicionados(as) indistintamente na lista geral de aprovações conforme os resultados obtidos, com os(as) candidatos(as) da ampla concorrência, ora comparecem como um grupo apartado ao final da lista. As reflexões oriundas de alguns textos desta publicação evidenciam que essa é uma questão que talvez requeira aprimoramentos em termos normativos, de modo a se explicitar a lógica sistêmica da ação afirmativa.

5. Para mais informações, consultar a Pesquisa das Características Étnico-Raciais da População (PCERP) 2008 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9372-caracteristicas-etnico-raciais-da-populacao.html>>.

6. Por colorismo, entendem-se as distinções apontadas entre negros, de acordo com os diferentes tons de pele.

Em outras palavras, de um lado, é preciso ficar claro que a reserva separa as vagas para candidatos(as) cotistas e não cotistas (ampla concorrência) como subsistemas distintos, devendo haver durante o certame a diferenciação das respectivas listas, dentro das quais os(as) integrantes dos dois grupos concorrem entre si e são finalmente classificados. De outro lado, deve-se reforçar que, uma vez concluído o concurso, as duas listas operem complementarmente, devendo a nomeação do conjunto dos(as) aprovados(as) observar a proporção de 20% da cota racial, ou seja, um(a) cotista para cada quatro aprovados(as) na ampla concorrência.

Eventuais aprimoramentos normativos devem também explicitar que o princípio da proporcionalidade não pode ser desconsiderado, seja no momento das nomeações, de modo a evitar que a vaga de cotistas seja preenchida por aprovados(as) na ampla concorrência, como alertam Lucas Bulhões e Dyego Arruda, seja em etapas futuras da trajetória profissional do(a) beneficiário(a) da ação afirmativa, como defendem Eduardo Gomor dos Santos e Roseli Faria com base no que se verificou em concurso realizado pela Advocacia-Geral da União (AGU).

5 JUDICIALIZAÇÃO

Outra questão relevante apontada em alguns dos artigos aqui reunidos diz respeito ao impacto da judicialização sobre a implementação da ação afirmativa. O fato de que a Lei de Cotas introduz, ao lado do mérito, um princípio de justiça adicional na orientação dos atos voltados à seleção de pessoas para compor os quadros públicos é um aspecto central nas inúmeras tentativas de barrar, pela via judicial, a reserva de vagas. Porém, também são frequentes objetos de questionamento judicial as fragilidades nas regras dos processos seletivos, que acabam até mesmo por desfavorecer os(as) candidatos(as) negros(as).

A experiência da Fiocruz, narrada por Valéria Adriano, Nelson Vieira e Andréa Carvalho, evidencia que os questionamentos no âmbito do concurso realizado em 2016 se deram tanto pela reserva da cota racial a um perfil com apenas uma vaga quanto pela não elaboração, a cada fase do certame, de uma lista separada para os(as) cotistas. O questionamento das decisões da comissão de heteroidentificação e recursal também é um aspecto relevante da judicialização, igualmente destacado pelos(as) autores(as), que chamam a atenção para a insegurança jurídica que ainda caracteriza a matéria, com decisões díspares e até mesmo contraditórias que tumultuam a realização dos certames e a rotina da gestão pública.

A judicialização, porém, tem impactos que extrapolam os casos concretos e repercutem, de um ponto de vista mais amplo, na configuração da própria política de cotas. Como aponta Luiz Mello, por exemplo, o subgrupo de universidades federais que efetivam a reserva de vagas ampliou-se consideravelmente depois de 2017, quando foi julgada pelo STF a ADC nº 41/2017, que reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Esse fato revela a relevância da pacificação jurídica da questão advinda do acórdão do STF, tanto no âmbito judicial, com reflexos potenciais sobre o tratamento da questão nas varas de justiça do país, quanto no administrativo, em razão inclusive do parecer expedido pela AGU na sequência desse julgamento.

Assim, se a judicialização traz inúmeras complicações e custos extras para a administração, ela pode contribuir para o aperfeiçoamento da ação pública, exigindo não apenas medidas imediatas em relação aos casos concretos, mas também reverberando na interpretação da lei dentro das organizações, especialmente quando o questionamento é protagonizado por atores com engajamento na política

afirmativa. Com isso, promove-se, por exemplo, o aprimoramento preventivo dos editais, que passam a apresentar o modo de aplicação da cota racial de modo mais detalhado, visando evitar novas ações judiciais.

Esse fenômeno é ilustrado pelo caso da UFSB, relatado por Maria do Carmo Rebouças dos Santos e Lidiane Souza, e pelas várias mudanças que as autoras identificam nos editais publicados no curto período entre 2014 e 2019, as quais são tomadas como evidências de um processo de aprendizado institucional. Esse é um aspecto de grande relevância para políticas públicas em fase de consolidação, como é o caso da reserva de vagas, uma vez que resulta da própria experiência das organizações e de seus corpos administrativos no enfrentamento de dificuldades de vários tipos, inclusive as de natureza judicial. Materializando-se em novas orientações normativas que vão sendo paulatinamente institucionalizadas, esse aprendizado pode inclusive ser compartilhado e se espalhar por outros âmbitos semelhantes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta nota, procuramos sintetizar reflexões desenvolvidas ao longo deste boletim, bem como propor outros aspectos que possam apoiar a implementação das políticas de ação afirmativa em concurso público, com vistas a seu aprimoramento. Para além das importantes análises e relatos apresentados nesta edição, há diversas outras experiências similares em curso, em todos os poderes e níveis federativos, que merecem ser compreendidas não apenas como mera execução de normativas e regras, mas também pelo que realmente são: pequenas revoluções encravadas em um aparato estatal forjado por práticas e instituições que reproduzem o racismo, privilégios e desigualdades.

Levar essa experiência ao seu potencial máximo é uma oportunidade para esta geração contribuir com sua tarefa histórica no enfrentamento das desigualdades raciais, além de honrar mulheres e homens que deram suas vidas para alcançarmos uma sociedade mais justa e plural. Essa sociedade não vem de uma hora para outra; ela é gestada aos poucos e de muitas maneiras, inclusive e sobretudo nas ações (e inações) do Estado, por meio de seus operadores e operadoras. Nosso convite é para que as leituras disponibilizadas nesta publicação se prolonguem nas diversas possibilidades pessoais e institucionais de exercício antirracista, ou seja, de atuar deliberadamente com a finalidade de combater o racismo e desnaturalizar as diferenças marcadas em raça.

O corpo negro, ao ocupar determinados espaços de poder, é um ato político em si. Além do ser negro, o estar negro em espaços de poder tem potencial que se relaciona com as condições institucionais, mas que também reflete poder de ação dessas pessoas, mesmo que não se compreendam politicamente como negros(as). Boa parte dos artigos desta edição do boletim tem como autoras e autores servidores(as), muitos dos(as) quais negros(as), que se colocaram em movimento em seus espaços institucionais, articulados com aliados antirracistas em reflexão (e ação) por instituições mais representativas da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 26, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/200924_bps26_cap_8.PDF>. Acesso em: 22 ago. 2021.
- NUNES, G. H. L. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (Org.). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018. 267 p.
- REIS, I. C.; MUSSE, L. B.; CUNHA, A. dos S. **Análise do modelo de seleção e recrutamento do I Concurso Público Nacional Unificado para ingresso na carreira da Magistratura do Trabalho**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 44).
- SANTOS, A. P. dos; ESTEVAM, V. da S. As comissões de heteroidentificação racial nas instituições federais de ensino: panorama atual e perspectiva. In: COPENE – CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISADORES NEGROS, 10., 2018, Uberlândia, Minas Gerais. **Anais...** Uberlândia: UFU, 2018. Disponível em: <https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1538350288_ARQUIVO_TrabalhoVersaoAdilson.pdf>.
- SANTOS, S. A. dos. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. **Revista da ABPN**, v. 13, n. 36, p. 365-415, mar./maio 2021.

NOTAS BIOGRÁFICAS¹

ADRIANA AVELAR

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB). *E-mail*: <a.avelar_alves@hotmail.com>.

AMANDA RIBEIRO DOS SANTOS

Promotora de justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Bacharela em direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e pós-graduada em direito constitucional pela UCB. Integrante do grupo de trabalho de Promoção da Igualdade Étnico-Racial, vinculado ao Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial do Centro de Apoio Operacional de Proteção aos Direitos Humanos (Nupier/CAOPDH), do Ministério Público do Estado do Paraná. *E-mail*: <amandards@mppr.mp.br>.

ANDERSSON PEREIRA DOS SANTOS

Doutor em administração pela Universidade de Brasília (UnB). Delegado de Polícia Federal. Coordenador de recrutamento e seleção da Polícia Federal. *E-mail*: <andersson.aps@pf.gov.br>.

ANDRÉ GAMBIER CAMPOS

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

ANDRÉA DA LUZ CARVALHO

Analista de gestão em saúde, psicóloga e mestre em saúde coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/Uerj). Atualmente é coordenadora-geral de gestão de pessoas da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e integrante do colegiado gestor do Comitê Pró-Equidade de Gênero e Raça Fiocruz. *E-mail*: <andrea.carvalho@fiocruz.br>.

ANNA CAROLINA VENTURINI

Pós-doutoranda no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). Pesquisa ações afirmativas e de gênero no ensino superior. *E-mail*: <anna.venturini@cebrap.org.br>.

CARLA ARAÚJO

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31notaBio>

CECÍLIA AMÁLIA CUNHA SANTOS

Procuradora do trabalho do Ministério Público do Trabalho (MPT) de Tocantins e coordenadora da Procuradoria do Trabalho do Município de Araguaína (Tocantins). Vice-coordenadora do grupo de trabalho de Comunidades Tradicionais do MPT. Bacharela em direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e especialista em direito do trabalho pela Uniasselvi. *E-mail:* <cecilia.santos@mpt.mp.br>.

DYEGO DE OLIVEIRA ARRUDA

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Étnico-Raciais do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/Rio de Janeiro) e doutor em administração de organizações pela Universidade de São Paulo (USP). Orienta trabalhos e pesquisas sobre políticas públicas e ações afirmativas. *E-mail:* <dyego.arruda@cefet-rj.br>.

EDUARDO GOMOR DOS SANTOS

Analista de planejamento e orçamento e pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos) da Universidade de Brasília (UnB).

EMIKO APARECIDA DE CASTRO MATSUOKA

Doutoranda em bioética, mestra em ciências sociais e cientista política pela Universidade de Brasília (UnB). Analista técnica de políticas sociais, com atuação em políticas de promoção da igualdade racial entre 2013 e 2020. *E-mail:* <emiko.matsuoka@aluno.unb.br>.

FELÍCIA SILVA PICANÇO

Doutora em sociologia. Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

GIANMARCO LOURES FERREIRA

Procurador do estado de Minas Gerais. Mestre e doutorando em direito, Estado e Constituição pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail:* <gianloures@gmail.com>.

IRENE CARDOSO SOUSA

Promotora de justiça do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Bacharela em direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), pós-graduanda em direito constitucional pela UFPI, mestranda em saúde pública pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) de Pernambuco e coordenadora do grupo de trabalho de Enfrentamento ao Racismo (GT Racismo), do MPPE. *E-mail:* <irenes@mppe.mp.br>.

KARLA CRISTINA DA SILVA SOUSA

Promotora de justiça do Ministério Público do Amazonas (MPAM). Graduada na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), especialista em ciências criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Área de pesquisa e atuação em direitos humanos, políticas públicas, gênero e raça. *E-mail:* <karlasousa@mpam.mp.br>.

LEONARDO PASSINATO E SILVA

Doutor em filosofia e teoria geral do direito pela Universidade de São Paulo (USP), com pós-doutorado pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso). Analista técnico de políticas sociais, com atuação em políticas de promoção da igualdade racial entre 2013 e 2020. *E-mail:* <passinato@alumni.usp.br>.

LEONARDO SOUZA SILVEIRA

Mestre e doutor em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no projeto Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea. Tem interesse em estratificação social e desigualdades. *E-mail:* <leosilveira.soc@gmail.com>.

LIDYANE MARIA FERREIRA DE SOUZA

Professora adjunta de direito do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências e do Programa de Pós-Graduação em Ensino e Relações Étnico-Raciais na Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Integrante do grupo de pesquisa Pluralismos Jurídicos e Usos Emancipatórios do Direito (UFSB/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq). ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-0990-2249>>.

LÍVIA SANT'ANNA VAZ

Promotora de justiça no Ministério Público do Estado da Bahia. Doutoranda em ciências jurídico-políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Nomeada uma das pessoas de descendência africana mais influentes do mundo, na *Edição Lei e Justiça*. *E-mail:* <liviamaria@mpba.mp.br>.

LUCAS MATEUS GONÇALVES BULHÕES

Técnico em assuntos educacionais no Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) e mestre em relações étnico-raciais pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/Rio de Janeiro). Pesquisa nas áreas de políticas públicas e ações afirmativas. *E-mail:* <lucasbulhoes@gmail.com>.

LUCIANA ALVES DRUMOND ALMEIDA

Mestra e doutora em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem interesse em estratificação social e desigualdades. *E-mail:* <lucianadrumondalmeida@gmail.com>.

LUÍSA NUNES DE CASTRO ANABUKI

Procuradora do trabalho. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB). Especialista em direito do trabalho pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Integrante do grupo de pesquisa Trabalho, Constituição e Cidadania (UnB/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq) e do grupo de estudo Escravidão, Raça e Gênero.

LUIZ MELLO

Professor titular de sociologia na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG). *E-mail:* <luizmello@ufg.br>.

LUSENI AQUINO

Doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea, dedicando-se a estudos sobre a organização e o funcionamento do sistema de justiça brasileiro e as dinâmicas do acesso à justiça no país. *E-mail*: <luseni.aquino@ipea.gov.br>.

MAGALI ZILCA DE OLIVEIRA DANTAS

Técnica judiciária na Justiça Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em governança e desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Pesquisa e atua em políticas públicas para a igualdade racial no Poder Judiciário. *E-mail*: <magalidantas@gmail.com>.

MARIA DO CARMO REBOUÇAS DOS SANTOS

Professora adjunta de direito do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências e do Programa de Pós-Graduação em Ensino e Relações Étnico-Raciais na Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Coordenadora do grupo de pesquisa Pluralismos Jurídicos e Usos Emancipatórios do Direito (UFSB/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq). ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-2719-7996>>.

MORGANA G. MARTINS KRIEGER

Doutora em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp/FGV). Mestre em administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e bacharela em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). *E-mail*: <morgana.krieger@fgv.edu.br>.

NELSON PASSAGEM VIEIRA

Analista de gestão em saúde, psicólogo e doutor em saúde coletiva pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Atualmente é chefe do Departamento de Desenvolvimento de Pessoas da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *E-mail*: <nelson.passagem@fiocruz.br>.

OMAR INÊS SOBRINHO

Procurador da Fazenda Nacional e diretor do Departamento de Políticas Étnico-Raciais do Ministério dos Direitos Humanos. Graduado em direito pela Universidade de Uberaba, especialista em direito, Estado e Constituição e mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV). *E-mail*: <omar.ines-sobrinho@pgfn.gov.br>.

PEDRO HENRIQUE ELGALY DA PENHA

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNDP), em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

REBECCA LEMOS IGREJA

Antropóloga e professora da Universidade de Brasília (UnB). Co-coordenadora do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, do programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) no Brasil. *E-mail*: <rebeccaigreja@unb.br>.

RENATA ALINE DE OLIVEIRA

Analista processual do Ministério Público da União lotada atualmente no Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT). Pós-graduada em direito público pelo Instituto Processus de Cultura Jurídica. *E-mail:* <renata.oliveira@mpdft.mp.br>.

ROSELI FARIA

Analista de planejamento e orçamento e vice-presidente da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor).

SAMIRA MERCÊS DOS SANTOS

Promotora de justiça do Ministério Público do Maranhão (MPMA). Coordenadora do Núcleo de Promoção da Diversidade (Nudiv) do MPMA. Mestranda em direito e ciências jurídicas (direito constitucional) pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) e bacharela em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *E-mail:* <samiramsantos@mpma.mp.br>.

TANANY FREDERICO DOS REIS

Mestra em serviço social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Assistente social e analista ministerial na área de serviço social do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). *E-mail:* <tanany@mppe.mp.br>.

TATIANA DIAS SILVA

Doutora em administração pela Universidade de Brasília (UnB). Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail:* <tatiana.silva@ipea.gov.br>.

VALÉRIA CRISTINA CARDOSO ADRIANO

Analista de gestão em saúde, pedagoga e mestra em Educação profissional em saúde pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *E-mail:* <valeria.adriano@fiocruz.br>.

VANESSA CRISTINA LOURENÇO CASOTTI FERREIRA DA PALMA

Doutora em educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), mestra em direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (Univem), líder do grupo de pesquisa Direito Público Administrativo e Tributário e seus Reflexos Sociais. Coordenadora do projeto de pesquisa e extensão que atende a população idosa, deficiente e negra.

VANESSA MACHADO

Servidora pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Doutoranda em sociologia na Universidade de Brasília (UnB), mestra em sociologia e bacharela em ciência política. Dedicar-se a pesquisar sobre ações afirmativas e políticas sobre gênero e raça. *E-mail:* <vanessamachado@cnmp.mp.br>.

YUNA SOUZA DOS REIS DA FONTOURA

Doutora em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV). Professora adjunta na Ebape/FGV. Pesquisadora na área de estudos organizacionais, sustentabilidade e responsabilidade social corporativa na América Latina. *E-mail:* <yuna.fontoura@fgv.br>.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

DESGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO SERVIÇO PÚBLICO

SEGREGAÇÃO OCUPACIONAL E DESIGUALDADE SALARIAL POR RAÇA E GÊNERO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Leonardo Souza Silveira
Luciana Alves Drumond Almeida

DESGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS EFEITOS DA LEI Nº 12.990/2014

Pedro Henrique Elgaly da Penha
Felícia Silva Picanço

CONCURSOS PÚBLICOS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS: EXECUTIVO FEDERAL

POLÍTICAS AFIRMATIVAS E SEUS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)

Omar Inês Sobrinho
Yuna Souza dos Reis da Fontoura
Morgana G. Martins Krieger

A EXPERIÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATOS NEGROS NOS SEUS CONCURSOS PÚBLICOS

Andersson Pereira dos Santos

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

Valéria Cristina Cardoso Adriano
Nelson Passagem Vieira
Andréa da Luz Carvalho

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

Emiko Aparecida de Castro Matsuoka
Leonardo Passinato e Silva

CONCURSOS PÚBLICOS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS: SISTEMA DE JUSTIÇA

PARA ALÉM DOS EDITAIS: COTAS RACIAIS NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Amanda Ribeiro dos Santos
Cecília Amália Cunha Santos
Irene Cardoso Sousa
Karla Cristina da Silva Sousa
Lívia Sant'Anna Vaz
Renata Aline de Oliveira
Samira Mercês dos Santos
Tanany Frederico dos Reis
Vanessa Machado

TECENDO A DIVERSIDADE DE RAÇA E GÊNERO: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS E NEGRAS VOLTADAS PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO MAIS COLORIDO E PLURAL

Cecília Amália Cunha Santos
Luísa Nunes de Castro Anabuki

O SISTEMA DE COTAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS À MAGISTRATURA: OS RESULTADOS NA JUSTIÇA FEDERAL ENTRE 2016 E 2019

Magali Zilca de Oliveira Dantas

CUSTOS DE UM CONCURSO PARA A MAGISTRATURA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DE INCLUSÃO RACIAL

Tatiana Dias Silva
André Gambier Campos
Adriana Avelar
Carla Araújo

CARREIRAS DOCENTES E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

FATORES LIMITADORES DA EFETIVIDADE DA LEI DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA O MAGISTÉRIO SUPERIOR FEDERAL

Vanessa Palma

NOVOS HORIZONTES INTERPRETATIVOS DA LEI Nº 12.990/2014 E POLÍTICAS DE REPARAÇÃO: AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGRAS(OS) E CARREIRA DOCENTE EM UNIVERSIDADES FEDERAIS

Luiz Mello

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990/2014 EM CONCURSO PARA DOCENTES: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFSB)

Maria do Carmo Rebouças dos Santos
Lidyane Maria Ferreira de Souza

AÇÕES AFIRMATIVAS EM CONCURSOS PARA DOCENTES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS E A ADOÇÃO DE COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

Anna Carolina Venturini

DESAFIOS E PROPOSTAS

AS POSSIBILIDADES DE APRIMORAMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS: REFLEXÕES A PARTIR DO CONTEXTO DA UFRJ

Lucas Mateus Gonçalves Bulhões
Dyego de Oliveira Arruda

LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS SOBRE COTAS RACIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA CATEGORIZAÇÃO RACIAL E DA DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL E ESPACIAL

Gianmarco Loures Ferreira
Rebecca Lemos Igreja

LEI Nº 12.990/2014 E OS DESCOMPASSOS ENTRE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA AFIRMATIVA RACIAL

Eduardo Gomor
Roseli Faria

