

RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Relatório de Pesquisa



RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Relatório de Pesquisa

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro Valdir Moysés Simão

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

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

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Mathias Jourdain de Alencastro

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

José Aparecido Carlos Ribeiro

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

José Eduardo Elias Romão

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Paulo Kliass

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

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

RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Relatório de Pesquisa

ipea

Brasília, 2016

Autoras

Ana Paula Sampaio Volpe – Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Tatiana Dias Silva – Técnica de planejamento e pesquisa da Disoc/Ipea.

Este trabalho é um relatório de pesquisa elaborado no âmbito do projeto Políticas Sociais: acompanhamento e análise – igualdade racial, conduzido pela Coordenação de Igualdade de Gênero e Raça da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea), no âmbito do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD). O projeto foi realizado no período de 1ª de setembro de 2011 a 31 de agosto de 2013, conforme Chamada Pública nº 59/2011.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	6
1 INTRODUÇÃO	7
2 AÇÕES AFIRMATIVAS	8
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
4 MODELO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA	23
5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	25
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS	60
APÊNDICES.....	62
ANEXOS	76

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA

FIGURA 1 – Modelo de pesquisa

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Razão de rendimento médio mensal no trabalho principal da população de 16 anos ou mais de idade, por sexo e cor/raça no Brasil – anos de estudo (2011)

GRÁFICO 2 – Razão de rendimento médio mensal no trabalho principal da população de 16 anos ou mais de idade ocupada no setor público, por sexo e cor/raça e anos de estudo – Brasil (2011)

GRÁFICO 3 – Distribuição ao longo dos anos da primeira iniciativa de cotas nas localidades pesquisadas

QUADROS

QUADRO 1 – Resumo dos principais procedimentos adotados

QUADRO 2 – Municípios e estados que legislaram sobre reserva de vagas com critério raciais na administração pública – Brasil (2012)

QUADRO 3 – Tipo de cotas segundo as localidades

QUADRO 4 – Editais de concursos públicos com previsão de reserva de vagas para afrodescendentes na administração municipal de Vitória – Espírito Santo

QUADRO 5 – Comparativo da aplicação das leis de cotas no Paraná

TABELAS

TABELA 1 – Indicadores de mercado de trabalho por sexo, cor e raça no Brasil (2011)

TABELA 2 – Posição na ocupação por sexo e cor ou raça no Brasil (2011)

TABELA 3 – Pessoas ocupadas por sexo e cor ou raça no Brasil (2011)

TABELA 4 – Distribuição da população ocupada no setor público, por sexo, cor ou raça, segundo posição na ocupação e setor de atuação – Brasil (2011)

TABELA 5 – Distribuição das localidades por regiões

TABELA 6 – Distribuição dos percentuais da reserva para negros/afrodescendentes

TABELA 7 – Variação da nomenclatura do público-alvo da política

TABELA 8 – Método de identificação utilizado conforme o público-alvo previsto na legislação

TABELA 9 – Motivos de suspensões da legislação de cotas

TABELA 10 – Respostas aos questionários

TABELA 11 – Distribuição geográfica das localidades

TABELA 12 – Ano de criação das primeiras normas sobre reserva de vagas no universo

TABELA 13 – Tipos de instrumentos da política de igualdade racial utilizados

TABELA 14 – Panorama do número de servidores, quantidade de negros da administração e concursos com cotas raciais

1 INTRODUÇÃO^{1,2}

Conquanto a primeira legislação antirracista date de 1951, as ações afirmativas para população negra no Brasil ganharam expressão a partir dos anos 2000, com as experiências das universidades. De fato, a partir da intensa participação brasileira na Conferência de Durban³ e dos compromissos assumidos no respectivo plano de ação, as desigualdades raciais passaram a assumir maior espaço na agenda governamental.

As desigualdades entre negros e brancos, o racismo e seus efeitos foram objeto de constante denúncia do movimento social negro, estudiosos e demais ativistas. No entanto, o propalado mito da democracia racial promoveu imaginário social que obstou o reconhecimento do racismo e das desigualdades raciais pelo governo brasileiro e por vários setores sociais.

A emergência de Durban e do reconhecimento governamental do racismo promoveu, de forma mais consistente, a assunção da questão racial pela agenda governamental no país. Nessa direção, logo em seguida, em 2003, é criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que figura como grande marco deste movimento, de avanço de uma nova perspectiva ao tratamento deste tema, ao progredir para além das ações de repressão do racismo e das políticas de valorização.

Além das ações afirmativas para ingresso de negros na universidade, os primeiros anos da década de 2000 propiciaram intensificação de propostas de ações afirmativas em outros campos da vida social. Neste sentido, o mercado de trabalho recebeu atenção, por refletir, juntamente com a educação, a desigualdade racial de forma tão expressiva, e por ser área em que estas disparidades se fazem sentir de modo mais intenso e com impacto geracional.

Entre 2002 e 2004, municípios como Jundiaí e Cubatão, além do estado do Paraná, começaram a instituir sistema de reserva de vagas para negros na administração pública e foram acompanhados por dezenas de outras iniciativas.

Com menos repercussão – e menos registros – que o debate em torno das ações afirmativas de ingresso no ensino superior, as cotas em concursos públicos igualmente desenvolveram trajetórias próprias nos processos decisórios em estados e municípios, recomendadas por iniciativa do Legislativo ou do próprio Executivo, com diferentes formatos, como será detalhado nas seções seguintes.

Com vistas a conhecer essas experiências desenvolvidas por estados e municípios, como se organizavam, quais os elementos que compunham os processos de formulação, implementação, avaliação e resultados desses sistemas de reserva de vagas, iniciou-se, em 2010, no Ipea, levantamento destas iniciativas. Este acompanhamento inicial, considerando basicamente o arcabouço legal e eventuais processos judiciais em cada localidade, manteve-se em 2011.

Contudo, foi em 2012 que se implementou pesquisa mais aprofundada estruturada sobre esse fenômeno. A investigação objeto deste relatório teve como questões centrais:

- Como a administração pública tem adotado o sistema de reserva de vagas para negros para ingresso no seu quadro funcional?
- Qual o estado da arte desses sistemas de reserva de vagas?

1. Este trabalho é um relatório de pesquisa elaborado no âmbito do projeto Políticas Sociais: acompanhamento e análise – igualdade racial, conduzido pela Coordenação de Igualdade de Gênero e Raça da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea), no âmbito do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD). O projeto foi realizado no período de 1º de setembro de 2011 a 31 de agosto de 2013, conforme Chamada Pública nº 59/2011.

2. Este texto foi finalizado no primeiro trimestre de 2013. Para textos mais recentes sobre o tema, consultar <www.ipea.gov.br> (ver Nota Técnica nº 17/2014 e capítulo “Igualdade racial” da publicação *Políticas sociais, acompanhamento e análise*).

3. III Conferência Mundial da Organização das Nações Unidas (ONU) contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, realizada em Durban (África do Sul), em 2001.

Diante dessas provocações, o objetivo geral foi *analisar a adoção do sistema de reserva de vagas para negros na administração pública brasileira*. Trata-se, assim, de pesquisa exploratória que visa identificar quais são os modelos de ação afirmativa para ingresso de negros na administração pública brasileira, suas características e desdobramentos.

Para analisar como a administração pública tem adotado essa medida especial, tomou-se como referencial uma visão processual, para fins de coleta e organização das informações. Assim, o processo de adoção da política de reserva de cotas foi analisado sob a perspectiva da sua formulação, implementação e avaliação.

Para desenvolver os propósitos desta pesquisa, optou-se por método de investigação que buscou triangular três fontes de dados: pesquisa documental, aplicação de questionários e visitas de campo em localidades selecionadas.

Para detalhar a trajetória de construção e operacionalização da pesquisa, bem como seus resultados e reflexões, este relatório de pesquisa está organizado em mais cinco seções, além desta introdução. A seção a seguir trata conceitualmente sobre políticas públicas de ação afirmativa, sua incidência na administração pública e, de maneira específica, na admissão de pessoal em seus quadros. Em seguida, delimita-se o espaço de análise das ações afirmativas para ingresso nos quadros públicos, além de caracterizar este espaço, no que tange às desigualdades raciais e a seus mecanismos de seleção de pessoal. Adiante, apresenta-se a estratégia de pesquisa, para depois expor seus resultados. A pesquisa consistiu na realização de investigação documental, coleta de dados por meio de questionários e realização de estudo de caso em localidades selecionadas.

2 AÇÕES AFIRMATIVAS

2.1 Políticas públicas de ação afirmativa

Conforme Rua (1998), a política (*politics*) é o “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Ou seja, o conceito de política pressupõe a existência de conflito social, o qual é solucionado via um ordenamento que expressa relações de poder entre os diferentes grupos sociais.

As políticas públicas (PPs) (*policies*), por sua vez, são os resultados das atividades políticas (*politics*), que envolvem decisões, ações e até mesmo a faculdade de não agir por parte do Estado e compreendem ações relativas a alocação imperativa de valores.⁴

Já a ação afirmativa, pode ser conceituada como discriminação positiva, assim descrita:

Consiste em dar tratamento preferencial a um grupo historicamente discriminado, de modo a inseri-lo no “*mainstream*”, impedindo assim que o princípio da igualdade formal, expresso em leis neutras que não levam em consideração os fatores de natureza cultural e histórica, funcione na prática como mecanismo perpetuador da desigualdade. Em suma, cuida-se de dar tratamento preferencial, favorável, àqueles que historicamente foram marginalizados, de sorte a colocá-los em um nível de competição similar ao daqueles que historicamente se beneficiaram da sua exclusão. Essa modalidade de discriminação, de caráter redistributivo e restaurador, destinada a corrigir uma situação de desigualdade historicamente comprovada, em geral se justifica pela sua natureza temporária e pelos objetivos sociais que se visa com ela a atingir (Gomes, 2001, p. 22).

4. Para Laswell (1984) as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Ou seja, percebe a dinâmica das políticas públicas por meio da compreensão do movimento conflitante da sociedade diante de recursos escassos e do bem público.

As políticas públicas de ação afirmativa (PPAAs), portanto, são ações de discriminação positiva resultantes das atividades políticas, isto é, são decisões do Estado no sentido de dar tratamento especial a determinado grupo em razão da sua marginalização, de modo a lhe permitir o direito fundamental da igualdade, uma vez que se encontram em condições desiguais de competição.⁵

As PPAAs são fundamentadas nos dispositivos constitucionais relativos aos direitos fundamentais de segunda geração, os quais justificam a ação estatal para a promoção do princípio da igualdade, em favor do benefício da coletividade, permeando as esferas econômica, social e cultural. Assim, o princípio da igualdade sobrepassa seu alcance meramente formal – a igualdade de todos perante à lei – tal qual o era à época dos direitos civis e políticos de primeira geração, baseados nos princípios liberais e de não intervenção estatal. Por isto, Gomes (2001) as definem como “políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física” (*op. cit.*, p. 21).

De acordo com esse entendimento, a igualdade formal e a liberdade individual⁶ não asseguram o pleno desenvolvimento social, pois reconhece que os diversos tipos de assimetrias dentro da sociedade impedem que parte da população tenha condições reais de obtenção de uma existência digna. Assim, de forma a superar as desigualdades e alcançar a igualdade real, material, pretende-se que o Estado atue em favor dos hipossuficientes. José Afonso da Silva assim define este tipo de ação:

Prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas nas normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualação de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (Silva, 1992).

A construção dessas políticas perpassa importante teor ideológico oposto ao liberalismo, pois a intervenção estatal é vista como componente essencial para a concretização da igualdade. E, este intervencionismo vai além da esfera econômica, atuando nas relações sociais de modo a garantir a dignidade individual dos membros da comunidade. Por esta razão, é que o Estado atuará na implementação de políticas públicas, as quais visam garantir as condições de igualdade almejadas. Por conseguinte, a concretização da igualdade dependerá de legislação específica (regulação), dos planos governamentais e da disponibilidade de recursos para sua execução. Vieira traz interessante reflexão sobre igualdade e a ação estatal:

Embora direitos iguais sejam reconhecidos nos livros, como uma medida simbólica para obter cooperação, os governos não se sentem compelidos a respeitar as obrigações correlatas a esses direitos iguais, nos mesmos termos para todos os membros da sociedade. A partir do momento em que os custos para exigir a implementação dos direitos através do Estado de Direito são desproporcionalmente maiores para alguns membros da sociedade do que para outros, ele se torna um bem parcial, favorecendo essencialmente aqueles que possuem poder e recursos para conseguir vantagens com isso. Em outras palavras, a igualdade formal proporcionada pela linguagem dos direitos não se converte em acesso igualitário ao Estado de Direito ou à aplicação imparcial das leis e dos direitos. Dessa maneira, é possível ter direitos, mas não possuir suficientes recursos para exigir a sua implementação. Nesse sentido, é apropriado pensar no Estado de Direito não em termos de sua existência ou inexistência,

5. Segundo Tavares (2003, p. 243), “Não se trata de mera ação compensatória (por perdas já ocorridas), mas de verdadeira concessão de preferências, de benefícios (atuais e com objetivo certo: incremento das oportunidades)”.

6. Também é possível considerar que esse tipo de ação estatal age a favor do princípio da liberdade. Isto porque sem a concretização, de fato, dos direitos econômicos e sociais dentro das sociedades atuais, o direito à liberdade dos indivíduos se restringe em decorrência das limitações geradas pela desigualdade material (e real) e por sua marginalização social. Portanto, para serem livres, é necessário que os indivíduos usufruam de garantias econômicas e sociais que os equalizem.

mas sim em graus de inclusão. O processo democrático pode expandir o Estado de Direito. Porém, mesmo os regimes democráticos em sociedades com extremos níveis de desigualdade, onde as pessoas e os grupos possuem recursos e poder desproporcionais, o Estado de Direito tende a ser menos capaz de proteger os economicamente desfavorecidos e de fazer os poderosos serem responsabilizados perante a lei (Vieira, 2007).

Ou seja, embora a Constituição brasileira reconheça as desigualdades sociais e raciais, a superação das desigualdades depende da ação estatal, das escolhas políticas dos governos. Assim, esbarra no jogo de poder estabelecido entre grupos sociais e políticos, o que, em muitos casos, dificulta sua entrada na pauta da agenda do governo e de suas decisões, sobretudo quando se trata de políticas redistributivas.

Exemplo dessa constatação é a política de cotas, quando reserva-se certa quantidade de vagas (seja em universidades, seja em concursos) para determinado grupo. Ao fazê-lo, o conflito surge do fato de não apenas beneficiar indivíduos específicos, mas por impor um custo (a redução das vagas) aos demais.

2.2 Ação afirmativa na administração pública

As ações afirmativas de iniciativa do governo brasileiro são instituto aceito e consolidado, como as políticas públicas voltadas para indígenas, mulheres ou pessoas com deficiência. Os primeiros beneficiários de reserva de vagas para ingresso no serviço público foram as pessoas com deficiência. Além da previsão constitucional,⁷ as Leis nº 7.853/1989 e nº 8.112/1990 regulamentaram este direito.⁸

No entanto, ações afirmativas para a população negra foram sempre objeto de contestação mais intensa.⁹ Uma vez que se nega o peso do racismo, ou acredita-se que este opera apenas subjugado a condições socioeconômicas, as teses defendendo ações afirmativas específicas para população negra sofreram muito mais resistência que as propostas para outros grupos considerados vulneráveis.

Desde a proposta de cotas apresentada pelo então deputado Abdias do Nascimento (Santos, 2013), até o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), a defesa de ações específicas para a população negra, notadamente aquelas com caráter redistributivo, provocaram intensa reação contrária, mesmo entre solidários à causa racial. A proposta do deputado Abdias foi arquivada. A proposta inicial do Estatuto da Igualdade Racial previa estabelecimento de cotas em cargos e empregos públicos, cursos de nível superior, empresas com mais de vinte empregados e candidaturas a cargos eletivos; itens que foram suprimidos e substituídos, ao longo da conflituosa tramitação, por elementos de caráter mais geral. Por fim, estas indicações perderam força, até serem suprimidas todas as referências a cotas. Foi mantida apenas referência à implementação de ações afirmativas em áreas como saúde, educação e trabalho, mantendo, todavia, alusão explícita ao ingresso no setor público¹⁰ (Silva, 2012b).

7. Conforme o inciso VIII do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Posteriormente, o Decreto nº 3.298/1999 regulamenta a Lei nº 7.853/1989 e estipula a porcentagem mínima de 5% das vagas para pessoas com deficiência, excetuando cargos em comissão ou função de confiança.

8. A Lei nº 7.853/1989 dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência; a Lei nº 8.112/1990 é o Estatuto do Servidor Público Federal.

9. Tratados internacionais defendem a necessidade de adoção de medidas especiais, a exemplo da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ou da Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa à discriminação com respeito ao emprego e à ocupação. "Medidas especiais tomadas com o objetivo precípua de assegurar, de forma conveniente, o progresso de certos grupos sociais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem de proteção para poderem gozar e exercer os direitos humanos e as liberdades fundamentais em igualdade de condições, não serão consideradas medidas de discriminação racial, desde que não conduzam à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido atingidos os seus objetivos" – Artigo 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

10. Para mais informações sobre a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, consultar Ipea (2011).

De fato, a emergência de ações afirmativas governamentais para negros se deu notadamente no período “pós-Durban”, especialmente nas áreas do trabalho, relacionadas a ingresso na administração pública e contratações, como será detalhado adiante; e na educação, para ingresso no ensino superior.¹¹

Por meio de decisões autônomas de suas instâncias decisórias, decorrentes do debate público e da pressão social, instituições públicas de ensino superior passaram a instituir processos de ação afirmativa para ingresso no corpo docente.

Conquanto a experiência pioneira tenha sido de medidas mistas – social e racial, conforme a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Estadual do Norte Fluminense¹² –, as principais reivindicações de democratização no acesso ao ensino superior ressentiam-se da ausência de negros na composição do alunado – e também do corpo docente. Focados nesta problemática, a experiência da Universidade de Brasília (UnB), pioneira entre as instituições federais de ensino superior (Ifes), optou por cotas raciais exclusivas.¹³ É exatamente neste campo, com o questionamento da constitucionalidade do sistema de cotas na UnB, que se obteve a grande vitória que marca o debate sobre ações afirmativas com critério racial. O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, que questionava o programa de cotas com critério racial na UnB, será discutido adiante.

Com o advento da chamada Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), todas as instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio passam a ser obrigadas a reservar, no mínimo, metade de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente a etapa anterior em escolas públicas. Destas vagas, no mínimo, porcentagem correspondente à participação de autodeclarados pretos, pardos e indígenas na Unidade da Federação (UF) devem ser destinadas a estes grupos. Segundo o Censo da Educação Superior 2011, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), havia 103 Ifes, responsáveis por 927 mil matrículas em cursos de graduação presencial, 16% do total de matrículas nesta modalidade.

Adicionalmente, segundo o mapa das ações afirmativas no Brasil (INCTI, 2012), existiam quarenta instituições de ensino superior (IES) estaduais ou distritais e três municipais com programas de ação afirmativa em 2012.

Além das ações afirmativas para ingresso de negros em IES, nos últimos anos, houve estabelecimento de medidas similares para ingresso em quadros de pessoal da administração pública.

2.3 Ações afirmativas para ingresso de negros na administração pública¹⁴

Iniciativas de ações afirmativas, notadamente voltadas ao ingresso da população negra na administração pública estiveram presentes no governo federal nos anos 2000, em geral, de forma pontual e descontinuada.¹⁵ Entre as principais ações adotadas no marco do Programa

11. Outra área em que houve importantes avanços foi a saúde da população negra.

12. Para mais informações, consultar Ipea (2013, capítulo Igualdade Racial, seção 2.1).

13. Há também vagas específicas para indígenas.

14. Uma primeira versão desta seção foi publicada em Ipea (2012).

15. De forma geral, em âmbito governamental, ações afirmativas e políticas de promoção da igualdade racial foram desenvolvidas, especialmente após a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, em 1995. Como resposta do governo a este movimento, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, instituído no Ministério da Justiça, cuja finalidade era desenvolver políticas para a valorização da população negra. Outro marco para o desenvolvimento de ações afirmativas no país foi a Conferência de Durban, em 2001, que, além de mobilizar parte da sociedade brasileira para a questão racial, trouxe como resultados concretos as diretrizes apresentadas na Declaração e Plano de Ação e o comprometimento formal do país com o tema.

Nacional de Ações Afirmativas (PNAA),¹⁶ pode-se elencar o sistema de reserva de vagas para ingresso no serviço público e para prestadores de serviço em alguns órgãos – Ministério do Desenvolvimento Agrário;¹⁷ Ministério da Justiça;¹⁸ Ministério da Cultura;¹⁹ Ministério das Relações Exteriores com o programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco; e Supremo Tribunal Federal (STF).²⁰ Entre estas, apenas a ação a cargo do Itamaraty prosperou, enquanto algumas delas nem mesmo se concretizaram na prática (Osório, 2006).

O programa de ação afirmativa do Ministério das Relações Exteriores (Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia) constituía-se, inicialmente, na concessão de bolsas de estudos para candidatos afrodescendentes selecionados por meio de provas e entrevistas. O objetivo era proporcionar a estes candidatos meios para que pudessem custear a preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática. Até 2011, o programa havia beneficiado 268 candidatos, tendo com resultado direto a aprovação de dezenove bolsistas (Silva e Goes, 2013). Como resultado indireto, além do conteúdo simbólico afirmativo, ao estimular a inclusão de negros em uma das carreiras mais tradicionais do governo, pode-se inferir a importância que um programa desta natureza proporciona na trajetória profissional dos participantes, mesmo daqueles que não ingressaram na carreira diplomática.²¹ Em 2010, o Ministério das Relações Exteriores inovou ao incluir, no concurso público para diplomacia, reserva de vagas para candidatos negros na primeira das quatro fases da seleção.²²

Além dessas medidas, convém citar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, lançado em 2005, que insta as organizações participantes a realizarem diagnósticos e determinarem metas e plano de ação para eliminação da desigualdade de gênero e raça em seus quadros.²³ Conquanto não seja restrito para órgãos públicos, conta com grande aderência deste setor. Na quarta edição do programa, 57 empresas e entidades públicas e privadas foram contempladas com o Selo, como reconhecimento das ações desenvolvidas.²⁴ Todavia, o programa traz como foco o meio ambiente de trabalho, não se restringindo nem se concentrando em ações afirmativas para ingresso de minorias ou públicos específicos.

Desse modo, salvo algumas exceções, a ausência de ações estruturantes, o alcance limitado e o retrocesso marcaram os passos iniciais das ações afirmativas para acesso da população negra aos quadros da administração pública brasileira.

16. O PNAA foi instituído pelo Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. No entanto, o decreto nunca foi nem regulamentado, nem revogado. Cabe ressaltar que as metas previstas restringiam-se aos cargos em comissão e prestadores de serviço. Em pesquisa junto a órgãos da administração pública federal, Osório (2006) constatou que nove entre os 23 ministérios pesquisados não sabiam do que se tratava o PNAA. Mesmo entre alguns que afirmaram conhecê-lo, ficou patente o desconhecimento. Em apenas dois ministérios seus representantes confirmaram conhecer o decreto, apesar de não aplicá-lo. Ao fim, o decreto permanece em vigor, sem que nunca tenha sido aplicado na íntegra.

17. Estabelecia cotas para negros e negras em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, na contratação por empresa prestadora de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica – Portaria nº 202, de 04/09/2001. Outras portarias relacionadas: Portaria nº 222, de 28/09/2001, institui a vertente de raça/etnia no programa de ação afirmativa no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) e determina suas funções; Portaria nº 224, de 28/09/2001, altera o regimento interno do Incra, incluindo o programa de ações afirmativas; Portaria nº 25, de 21/02/2002, determina que as empresas, os parceiros contratados e os prestadores de serviços ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou ao Incra comprovem desenvolvimento de ações afirmativas em seus quadros, e que as empresas licitantes apresentem propostas para este tipo de ação.

18. Instituiu cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e nas contratações de empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores, conforme Portaria nº 1.156, de 20/12/2001.

19. Estabeleceu cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de DAS e nas contratações de fornecedores, empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores, conforme Portaria nº 484, de 22/08/2002.

20. Iniciou-se em dezembro de 2001 processo licitatório para contratação de prestadores de serviços com previsão de reserva de vagas de 20% para negros (Silveira, 2009).

21. O programa oferece uma bolsa anual de R\$ 25 mil para custear estudos e materiais de preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática.

22. Conforme a Portaria do Ministério das Relações Exteriores nº 762, de 28 de dezembro de 2010.

23. O programa incorporou ao título a palavra raça apenas na quarta edição (2011-2012), embora já houvesse referência ao tema em edições anteriores. Para mais informações sobre o programa, acesse: <<http://www.spm.gov.br>>.

24. Relação das organizações disponível em: <<http://goo.gl/KwI6WI>>.

Além das cotas para cargos e empregos públicos efetivamente, cabe registrar outras iniciativas mais recentes. A Procuradoria Geral da República (PGR) passou a estabelecer cota mínima de 10% para “minorias étnico-raciais” em seu programa de estágio.²⁵ Em agosto de 2012, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), após aprovação do parecer do conselheiro Ney Freitas, determinou a realização de estudos sobre a adoção de cotas para negros e indígenas no Poder Judiciário.

Fora da esfera federal, a adoção da reserva de vagas na administração pública para população negra passa a se difundir a partir de 2002, por meio da implementação de cotas em concursos públicos, como forma de atuação face às desigualdades raciais do mundo do trabalho que acabam se reproduzindo na administração pública.

Com efeito, muitas proposições de ação afirmativa para reserva de vagas para negros em concursos públicos foram levadas a cabo, e dezenas permanecem em vigor, ao passo que novas ações seguem em discussão. No entanto – importa ressaltar –, nenhuma delas alia corte social ao critério de identificação racial.

A utilização do critério racial em ações afirmativas e a constitucionalidade deste tipo de medida para ingresso na administração pública são objeto dos julgados apresentados na seção seguinte.

2.4 Ação afirmativa com critério racial – as posições do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça

Tanto o STF como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) exararam posição favorável à adoção de ações afirmativas com critério racial. Como relatado, em recente e histórico julgamento da ADPF nº 186, que questionava o programa de cotas com critério racial na UnB, o ministro relator, Ricardo Levandowski, ponderou, em seu voto, que, com o fito de alcançar a igualdade material, o Estado pode desenvolver tanto políticas universais como ações afirmativas. As políticas afirmativas, presentes no ordenamento jurídico brasileiro e defendidas pelo STF em outras análises, admitem, na sua avaliação, a adoção do critério étnico-racial, inclusive para ingresso no ensino superior, questão em tela na ação.

Neste campo, interpreta o ministro que o texto constitucional indica que critérios meritocráticos sejam utilizados com a observância ao princípio da igualdade material de modo a assegurar, na distribuição do recurso público, que é o acesso ao ensino superior, partilha mais equitativa, coerente com os princípios de justiça social.

Não raro a discussão que aqui se trava é reduzida à defesa de critérios objetivos de seleção – pretensamente isonômicos e imparciais –, desprezando-se completamente as distorções que eles podem acarretar quando aplicados sem os necessários temperamentos.

De fato, critérios ditos objetivos de seleção, empregados de forma linear em sociedades tradicionalmente marcadas por desigualdades interpessoais profundas, como é a nossa, acabam por consolidar ou, até mesmo, acirrar as distorções existentes (Brasil, 2012a, p. 15).²⁶

25. Para mais informações, ver a página eletrônica da Procuradoria Geral da República: Disponível em: <<http://goo.gl/yfcBeU>>.

26. Voto do ministro relator Ricardo Levandowski.

No mesmo espírito, a necessidade de atuação afirmativa do Estado, em contraposição a uma posição apenas retórica, é proclamada pelo ministro Marco Aurélio. Ao promover uma revisão da questão racial nas constituições brasileiras, ressalta o ministro que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe nova postura em prol da promoção da igualdade material:

Pode-se dizer, sem receio de equívoco, que se passou de uma igualização estática, meramente negativa, no que se proibia a discriminação, para uma igualização eficaz, dinâmica, já que os verbos “construir”, “garantir”, “erradicar” e “promover” implicam mudança de óptica, ao denotar “ação”. Não basta não discriminar. É preciso viabilizar – e a Carta da República oferece base para fazê-lo – as mesmas oportunidades. Há de ter-se como página virada o sistema simplesmente principiológico. A postura deve ser, acima de tudo, afirmativa (Brasil, 2012b, p. 5).²⁷

Ademais, neste julgamento, são enunciados vários aspectos positivos da adoção de ações afirmativas, como o papel simbólico ao sinalizar a possibilidade de ascensão deste segmento populacional; atuação como política de reconhecimento, para além da redistribuição; possibilidade de compensar a discriminação sofrida por este grupo, bem como de promoção de novas lideranças negras, capazes de representar os direitos destes grupos em posições privilegiadas. Além disto, acrescenta o ministro relator que a universidade, reconhecido espaço de formação de lideranças, não pode esquivar-se, para seu próprio êxito e da sociedade, de contemplar a diversidade e a alteridade.

Admite-se ocorrência de distorções no sistema, como aquelas atribuídas à comissão de verificação da própria UnB, aspecto que, na avaliação da Corte, necessita de aperfeiçoamento, mas não compromete a aplicação da política. Como destacou o ministro Gilmar Mendes, o modelo em tela, tem as virtudes e defeitos de uma proposta pioneira e deve ser aperfeiçoado ao longo do tempo.

Por fim, considera-se que as ações afirmativas deveriam ter período determinado e ser desenvolvidas de forma proporcional e razoável. Conclui enfim o parecer do relator, seguido por unanimidade pelos demais ministros, pela constitucionalidade das cotas com critério racial:

Isso posto, considerando, em especial, que as políticas de ação afirmativa adotadas pela Universidade de Brasília (i) têm como objetivo estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando distorções sociais historicamente consolidadas, (ii) revelam proporcionalidade e a razoabilidade no concernente aos meios empregados e aos fins perseguidos, (iii) são transitórias e preveem a revisão periódica de seus resultados, e (iv) empregam métodos seletivos eficazes e compatíveis com o princípio da dignidade humana, julgo *improcedente* esta ADPF (Brasil, 2012a, p. 47).

Confirmado esse entendimento, em seguida, outras ações envolvendo ações afirmativas no ingresso ao ensino superior foram julgadas no STF.²⁸

No caso do STJ, a jurisprudência dirige-se de forma direta ao instituto da ação afirmativa para negros em concursos públicos, conforme relatório do ministro Felix Fischer, sobre o Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 26.089-PR.²⁹

O recurso está relacionado com o concurso público para cargo de enfermeiro realizado pelo Hospital Universitário do Oeste do Paraná. O respectivo edital não estabeleceu reserva de vagas para negros, a despeito de legislação estadual sobre o tema. Por este motivo,

27. Voto no julgamento da ADPF nº 186.

28. Para mais informações sobre o julgamento da ADPF nº 186, consultar Ipea (2013).

29. Recurso em Mandado de Segurança nº 26.089-PR (2008/0003014-1).

o concurso foi anulado. Os aprovados entraram com ação judicial, questionando, entre outros pontos, a constitucionalidade das cotas para afrodescendentes, por violar, em seu entendimento, o princípio da igualdade.

O Tribunal de Justiça do Paraná posicionou-se a favor da legalidade da Lei estadual que assegura as referidas cotas; posicionamento ratificado pelo STJ, que, por meio da sua quinta turma, aprovou o relatório do ministro Felix Fischer, do qual foram extraídos os trechos a seguir:

Alegam os impetrantes que a Lei Estadual nº 14.274/2003 fere o princípio da isonomia, segundo o qual as pessoas devem ser tratadas igualmente, sem distinção de cor, sexo ou raça.

(...)

Duas noções do princípio da igualdade têm sido recorrentes nos textos constitucionais: a de igualdade formal e a de igualdade material. A primeira é a necessidade de proibir ao Estado o tratamento discriminatório, ou seja, de proibir todos os atos administrativos, judiciais ou expedientes normativos do Poder Público que visem à privação do gozo das liberdades públicas fundamentais do indivíduo com base em critérios arbitrários. Na segunda acepção, sustenta-se que, além de não discriminar arbitrariamente, deve o Estado promover a igualdade material de oportunidades por meio de políticas públicas e leis que atentem para as especificidades dos grupos menos favorecidos, compensando, desse modo, as eventuais desigualdades de fato decorrentes do processo histórico e da sedimentação cultural.

A Carta Magna é repleta de dispositivos que não só possibilitam a adoção de ações afirmativas por parte do Estado e de particulares, mas que de fato criam verdadeiros mandamentos de sua implementação sob pena de inconstitucionalidade por omissão (Artigo 3º, III, Artigo 5º, I, Artigo 7º, XX, Artigo 37, VIII, Artigo 170, VII, IX, todos da Constituição Federal). Foi então que veio a ideia de se trabalhar para promoção social desse grupo, estabelecendo-se o regime de cotas, seja no serviço público, seja nas universidades. E é certo que, bem examinada a questão, vê-se claramente que inexistente qualquer lesão jurídica *in casu*.

(...)

Sendo assim, não há que se fazer reparos à Lei Estadual nº 14.274/2003, que reserva um percentual das vagas em concurso público para afrodescendentes.

Da mesma forma, posicionou-se a Subprocuradoria Geral da República em relação ao referido recurso. Conforme transcrição do relatório do ministro Felix Fischer:

O ato impugnado teve como fundamento a ilegalidade do certame devido à ausência de reserva das vagas para candidatos afrodescendentes, como determina a Lei nº 17.274/2003, do Estado do Paraná. A exigência legal nada mais é do que a implementação de uma política pública de ação afirmativa, que tem fundamento constitucional no princípio da igualdade substancial. Seu objetivo é garantir o acesso de indivíduos, pertencentes a grupos desfavorecidos, a direitos fundamentais. Ademais, dentro do momento atual histórico do Brasil, a ação afirmativa está em consonância com alguns dos objetivos fundamentais da República, expostos no Artigo 3º da Carta Magna, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Portanto, não se vislumbra inconstitucionalidade da aludida lei estadual (fls. 686/689).

Tendo visitado o conceito e a aplicação da ação afirmativa como política pública, em especial, aquela com critério racial, procura-se, em seguida, analisar o *locus* específico de aplicação desta medida, por meio do conceito de administração pública e da análise das desigualdades raciais neste contexto.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Administração pública e serviço público

Com o objetivo de delimitar a abrangência deste estudo, cabe, primeiramente, distinguir alguns termos utilizados. Para tanto, serão abordados, brevemente, alguns aspectos distintivos dos conceitos de administração pública e de serviço público.

Conforme Di Pietro (2008), os operadores do direito utilizam a expressão “administração pública” em dois sentidos: subjetivo (formal ou orgânico) e objetivo (material ou funcional). Enquanto o primeiro designa os entes que exercem a atividade administrativa³⁰ – pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos encarregados de exercer uma das funções da atividade estatal, a administrativa –, o segundo determina a natureza da atividade exercida por tais entes,³¹ ou seja, a própria função administrativa a qual é predominantemente função do Poder Executivo.

Resumidamente, o conceito subjetivo e formal da administração pública remete ao próprio Estado – conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas incumbidas da realização da atividade administrativa. Nesse caso, todas as pessoas físicas que exerçam função pública – os agentes públicos –, os órgãos públicos (administração direta) e as entidades administrativas (administração indireta) são considerados administração pública.

Por sua vez, o seu conceito objetivo e material relaciona-a ao exercício das atividades finalísticas exercidas pelo Estado no desempenho de sua função administrativa, ou seja, atividades que justificam sua existência.³² Assim, esta acepção engloba as quatro atividades finalísticas atribuídas pela doutrina do direito administrativo: *i*) serviço público: atividade que executa a fim de satisfazer a necessidade pública; *ii*) polícia administrativa: imposição de restrições e condicionamentos ao gozo de bens e ao exercício de atividades privadas e aos direitos individuais em prol do interesse coletivo; *iii*) fomento: incentivo à iniciativa privada de interesse público mediante concessão de benefícios ou incentivos; *iv*) intervenção administrativa: interferência estatal na iniciativa privada por meio da regulamentação, fiscalização, atuação direta e intervenção na propriedade privada.

Di Pietro (2008, p. 30) ainda ensina que é possível outra distinção, a partir da ideia de que administrar compreende planejar e executar:

- em sentido amplo, a administração pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar; como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (administração pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a administração pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;
- em sentido estrito, a administração pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas as funções administrativas, excluídas, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

30. Ou seja, corresponde ao aparelhamento de que dispõe o Estado para a consecução de suas políticas. Esta concepção engloba todos os órgãos e agentes em qualquer dos Poderes e esferas com função administrativa, o que inclui a administração direta e a administração indireta.

31. Isto é, abrange a noção da atividade administrativa, exercida por órgãos e pessoas jurídicas encarregadas de atender as necessidades coletivas.

32. A administração pública também exerce atividades-meio, aquelas cujo objetivo é fornecer condições materiais para o exercício da atividade-fim, como, por exemplo, o aparelhamento material e humano de seus órgãos.

Dessa forma, a administração pública pode ser entendida tanto como: *i)* todos órgãos governamentais (tanto os políticos como os administrativos); *ii)* função política e administrativa do Estado; *iii)* órgãos administrativos do Estado (exclusos os órgãos políticos); *iv)* funções administrativas (exclusa a função política).

Portanto, para efeitos deste estudo, será utilizada a acepção formal e ampla da administração pública, uma vez que o sentido subjetivo e estrito reduziria o campo de análise, restringindo-o para apenas os órgãos e funções administrativas do Estado (órgãos Executivos).

Tendo em vista uma melhor compreensão da abrangência do objeto de investigação – a administração pública –, é pertinente uma breve revisão acerca da composição e de suas características.

Conforme o Decreto-Lei nº 200/1967, a administração federal compreende a administração direta, estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios – órgãos públicos integrantes das entidades políticas resultantes do fenômeno da desconcentração, e a indireta, composta pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas – entidades administrativas criadas pelas entidades políticas resultantes da descentralização por outorga. Esta estrutura também se equipara, embora com algumas ressalvas da doutrina, aos estados, municípios e ao Distrito Federal (Di Pietro, 2008, p. 35).

Sob este prisma, tem-se que a desconcentração administrativa é a divisão de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, sem a quebra de hierarquia. Portanto, trata-se de mera “divisão de tarefas” entre órgãos. Já a descentralização administrativa consiste na transferência de competência. Novas entidades, com personalidade jurídica própria, são criadas para executarem determinados serviços públicos.

Na descentralização, por meio da outorga, o Estado cria determinada entidade, transferindo-lhe, por lei, determinado serviço público – há descentralização da prestação dos serviços. Entretanto, a descentralização também pode ocorrer por delegação, a qual ocorre quando o Estado, por ato unilateral ou contrato, transfere unicamente a execução do serviço para que o ente delegado, sob sua conta e risco, o preste sob a fiscalização estatal.

Dessa forma, cabe aqui a conceituação de serviço público que, por não ter sido definido constitucionalmente, possui duas acepções estabelecidas pela doutrina. Segundo Alexandrino e Paulo (2004) sob a ótica materialista, o serviço público seria “toda atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas” (*op. cit.*, p. 383). A vertente formal, por sua vez, considera que seja “qualquer atividade de oferecimento de utilidade material à coletividade, desde que, por opção do ordenamento jurídico, essa atividade deva ser desenvolvida sob regime de direito público” (*op. cit.*, p. 383). O entendimento doutrinário dominante corresponde à corrente formalista, ou seja:

a atividade em si não permite decidirmos se um serviço é ou não público, uma vez que há atividades essenciais, como a educação, que são exploradas por particulares sem regime de delegação e há serviços totalmente dispensáveis, a exemplo das loterias, que são prestados pelo Estado como serviço público.

Segundo o conceito de lavra de Celso Antônio Bandeira de Mello (2004),

serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

Mais sintético é o conceito elaborado por Helly Lopes Meirelles, para quem “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (Alexandrino e Paulo, 2004, p. 383).

A exposição desses conceitos é fundamental para demonstrar que o conceito de administração pública empregado neste estudo restringe-se à administração direta e à indireta (descentralização por outorga), não abrangendo parte dos serviços públicos – as atividades descentralizadas por delegação³³ –, a menos que estas estejam previstas nas normas que previam reserva de vagas.³⁴

3.2 Desigualdade racial no mundo do trabalho e na administração pública

Ao tratar de políticas públicas de ação afirmativa para ingresso de negros na administração pública, torna-se essencial conhecer como as desigualdades operam neste espaço. Estudos produzidos na última década documentam com bastante detalhamento os efeitos do racismo e das desiguais oportunidades entre brancos e negros, em diferentes áreas. Os negros, considerados como o conjunto de pretos e pardos, representam, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), 51,3% da população. Os dados da tabela 1 retratam dois vieses básicos de diferenciação: gênero e raça.

TABELA 1
Indicadores de mercado de trabalho por sexo, cor e raça no Brasil (2011)

Variáveis selecionadas	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Outros	Total
População total	22,5	25,5	25,2	25,7	1,0	100,0
População total acima de 15 anos de idade (PIA)	22,6	24,7	26,2	25,5	1,0	100,0
População economicamente ativa (PEA) ¹	26,5	29,6	21,9	21,1	0,9	100,0
Taxa de atividade (%) ¹	78,8	80,6	56,3	55,6	63,8	67,3
Taxa de desocupação	4,1	5,3	7,5	10,5	5,2	6,6

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Nota: ¹População acima de 15 anos.

As mulheres apresentam menor taxa de participação no mercado de trabalho e índices mais elevados de desemprego. Ou seja, além de menor presença no mundo do trabalho, demonstram mais dificuldade para ingressar em uma ocupação efetiva. Dentro dos grupos de cada sexo, os negros carregam os piores indicadores no que diz respeito à ocupação. Neste sentido, é mais precária a posição das mulheres negras, em que a interseccionalidade entre as dimensões de gênero e raça torna-se presente. A taxa de desocupação das mulheres negras é superior ao dobro da desocupação entre homens brancos e 40% superior que a taxa experimentada pelas mulheres brancas.

Analisando-se a participação dos diversos grupos entre os ocupados (tabela 2), constata-se que as mulheres, em geral, estão sobrerrepresentadas no grupo “funcionários públicos/militares”

33. Por razões de pesquisa, optou-se por tal recorte de análise, uma vez que a investigação empírica resume-se às estruturas governamentais, embora se reconheça a possibilidade de um estudo mais amplo, o qual contemple ações afirmativas a partir do poder regulatório do Estado sobre os serviços públicos, os quais são por ele prestados direta ou indiretamente. Assim, se há previsão legal de ações afirmativas em atividades delegadas, estas constam em nossas análises, caso contrário, foram desconsideradas em função da não investigação destas organizações.

34. Constatou-se que em algumas localidades, as leis de cotas raciais eram previstas não somente dentro do Poder Executivo na administração direta e indireta, mas também em casos de contratados, além da previsão de seu cumprimento por parte dos outros Poderes, o Legislativo e o Judiciário.

(especialmente as brancas), entre os trabalhadores domésticos (notadamente as negras) e entre os trabalhadores não remunerados. Há sub-representação feminina nas relações assalariadas (ainda que as mulheres brancas estejam adequadamente representadas nas ocupações com carteira assinada).

TABELA 2
Posição na ocupação por sexo e cor ou raça no Brasil (2011)

Variáveis selecionadas	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Outros	Total
Ocupados ¹	27,2	30,0	21,7	20,2	1,0	100,0
Funcionário público/militar ¹	22,3	19,8	32,3	24,7	0,9	100,0
Empregados com carteira ¹	31,2	30,5	22,1	15,3	0,8	100,0
Empregados sem carteira ¹	24,8	40,5	16,3	17,5	0,9	100,0
Trabalhadores domésticos ¹	3,0	4,4	35,7	56,3	0,6	100,0
Conta própria ¹	31,8	36,3	15,5	15,3	1,1	100,0
Empregador ¹	48,4	22,1	21,2	6,6	1,6	100,0
Trabalhador não remunerado ¹	12,9	19,9	31,3	34,0	1,9	100,0
Outros não remunerados ^{1,2}	14,6	29,5	20,1	34,4	1,4	100,0

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Notas: ¹População acima de 15 anos.

²Outro trabalhador não remunerado.

Trabalhador na produção para o próprio consumo.

Trabalhador na construção para o próprio uso.

Entre os empregados com carteira, evidencia-se sobrerrepresentação de homens brancos, em contraste com relevante sub-representação de mulheres negras. Entre os empregados sem carteira, verifica-se participação expressiva de homens negros, notadamente nesse segmento que congrega ocupações desprotegidas.

Entre os trabalhadores não remunerados, considerados aqueles que trabalharam ao menos uma hora na semana de referência “em ajuda a membro da unidade domiciliar”,³⁵ como aprendiz, estagiário ou voluntário, 65% são mulheres. Somado ao trabalho para próprio consumo, este tipo, geralmente precário de participação no mundo do trabalho, ocupa 7,7% das mulheres brancas e 11,4% das mulheres negras (tabela 3).

TABELA 3
Pessoas ocupadas por sexo e cor ou raça no Brasil (2011)

Variáveis selecionadas	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Outros	Total
Ocupados ¹	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Funcionário público/militar ¹	6,0	4,8	10,8	8,9	7,1	7,3
Empregados com carteira ¹	45,2	40,1	40,2	29,8	34,0	39,4
Empregados sem carteira ¹	13,5	19,9	11,1	12,8	13,6	14,7
Trabalhadores domésticos ¹	0,8	1,0	11,7	19,8	4,5	7,1
Conta própria ¹	24,9	25,8	15,2	16,1	23,8	21,3
Empregador ¹	6,2	2,5	3,4	1,1	5,9	3,5
Trabalhador não remunerado ¹	1,3	1,9	4,1	4,7	5,5	2,8
Outros não remunerados ^{1,2}	2,1	3,9	3,6	6,7	5,6	3,9

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Notas: ¹População acima de 15 anos.

²Outro trabalhador não remunerado.

Trabalhador na produção para o próprio consumo.

Trabalhador na construção para o próprio uso.

35. “em ajuda a membro da unidade domiciliar que era: empregado na produção de bens primários (que compreende as atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal ou mineral, caça, pesca e piscicultura), conta própria ou empregador” (IBGE, 2011, p. 15).

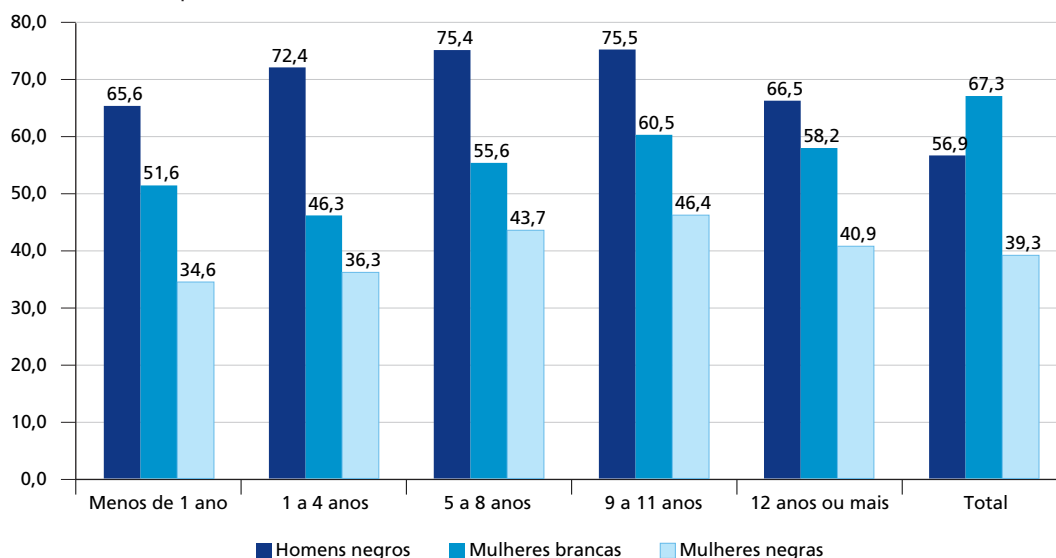
Verificando a distribuição dos ocupados em cada segmento, nas ocupações formais (empregados formalizados, exclusive trabalho doméstico, e funcionários públicos e militares), se enquadram 51,2% dos homens brancos, ao passo que menos de 40% das mulheres negras usufruem deste tipo de posto de trabalho (tabela 3). Destaca-se que cerca de 20% dos homens negros ocupados estão em relações assalariadas informais e 20% das mulheres negras ocupadas dirigem-se ao trabalho doméstico. As mulheres representam 92% da categoria dos trabalhadores domésticos. Neste grupo, a maior parte convive com relações de trabalho precárias – cerca de 64% não são contribuintes para a previdência social, vinculadas a relações assalariadas ou autônomas (IBGE, 2011).

O funcionalismo público/militar, a ser explorado neste trabalho, corresponde à ocupação de cerca de 10% das mulheres. Por sua vez, o grupo dos empregadores, conquanto represente apenas 3,5% dos ocupados, exhibe um dos maiores níveis de desigualdade entre os grupos raciais. Apenas 6,6% dos empregadores são mulheres negras.³⁶

Por fim, o gráfico 1 apresenta o percentual de rendimentos dos demais trabalhadores comparados com o homem branco com o mesmo nível de escolaridade. Pode-se verificar que, controlada a escolaridade, o viés de gênero se sobrepõe ao racial – as mulheres têm rendimento inferior ao homem negro com mesmo número de anos de estudo. No entanto, em uma análise agregada, considerando que as mulheres brancas têm maior escolaridade que os demais grupos, elas aparecem com posição mais elevada em relação aos negros, mais ainda bem inferior ao homem branco. Resta evidente que a hierarquização ilustrada na posição na ocupação (tabelas 2 e 3) reverte-se em ocupações diferenciadas pelos fatores raça e sexo, ainda que mantidos níveis semelhantes de escolaridade.

GRÁFICO 1

Razão de rendimento médio mensal no trabalho principal da população de 16 anos ou mais de idade, por sexo e cor/raça¹ no Brasil – anos de estudo (2011)
(Em %, comparado ao trabalhador homem branco)



Fonte: IBGE (2011).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Nota: ¹A população negra é composta por pretos e pardos.

Obs.: 1. A parcela da população que não informou anos de estudo não foi considerada no cálculo.

2. A razão de rendimento tem como base o rendimento médio do homem branco.

36. Empregadores por número de empregados.

Por conseguinte, tendo em vista as desigualdades no mundo do trabalho, é possível sim atribuí-las, em parte, aos menores níveis de escolaridade da população negra,³⁷ mas em paralelo, devem-se considerar as diferentes condições de partida, que submete os grupos a condições dessemelhantes de preparação e acesso ao mercado de trabalho, agravadas – e atravessadas – pelos efeitos do racismo e potencializadas pela desigual distribuição do trabalho entre homens e mulheres.

A segunda parte desta seção concentra-se nas desigualdades raciais no trabalho no âmbito do setor público, como estabelecido pela PNAD.³⁸ Neste sentido, consideram-se os trabalhadores ocupados no setor público que atuam na administração pública direta e indireta, incluindo tanto funcionários públicos e militares como empregados públicos.

O trabalho no setor público correspondia a 12,2% dos ocupados em 2011. Destes, cerca de 60% eram funcionários públicos e militares (tabela 4). Os demais correspondem aos empregados públicos (celetistas), servidores em cargo comissionado e temporários. A metade destas ocupações está no setor público municipal (52,8%), seguido do estadual (32,7%) e do federal (14,5%), ao passo que se concentram nas atividades de administração pública e educação, saúde e serviços sociais.³⁹

Analisando-se mais detidamente a distribuição das ocupações no setor público, constata-se que a mencionada sobrerrepresentação das mulheres é mais marcante no setor público municipal, no qual as mulheres concentram 63,7% das ocupações – com destaque para as mulheres negras: cerca de 64% das mulheres negras ocupadas no setor público estão no nível municipal.

Por sua vez, a participação feminina no setor público federal, com melhores remunerações em geral, é bem menos significativa (38,5%). No que toca às mulheres negras, é inclusive bem diminuta, comparando-se com sua participação entre as trabalhadoras negras ocupadas e as ocupadas no setor público. Neste nível de atuação no setor público, são os homens brancos os mais sobrerrepresentados.

A participação das mulheres no setor público concentra-se nas áreas de educação e serviços que têm mais atribuições intensivas em trabalho, as quais estão a cargo, em geral, dos municípios e estados, o que reflete a hierarquização da composição “federativa” das ocupações no setor público.

TABELA 4

Distribuição da população ocupada no setor público, por sexo, cor ou raça,¹ segundo posição na ocupação e setor de atuação – Brasil (2011)

Categoria de ocupação	Cor/raça e sexo					Total
	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Outros	
1) Ocupados no setor público	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Funcionários públicos/militares	61,0	57,9	61,8	57,5	56,5	59,7
Empregados – setor público	39,0	42,1	38,2	42,5	43,5	40,3
2) Ocupados no setor público	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados no setor público federal	23,2	18,3	11,4	7,7	16,0	14,5
Ocupados no setor público estadual	35,5	34,0	33,2	28,4	37,6	32,7
Ocupados no setor público municipal	41,3	47,7	55,5	63,8	46,3	52,8

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Nota: ¹A população negra é composta por pretos e pardos.

37. Enquanto a escolaridade média da população branca é de 8,5 anos, a média de anos de estudo da população negra não chega a 7 anos (IBGE, 2011).

38. Segundo IBGE (2011, p. 15-16), “para as pessoas que eram empregadas (exceto para os empregados, permanentes e temporários, em empreendimento do ramo que compreende a agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e piscicultura, e para os empregados temporários nos serviços auxiliares deste ramo), foi investigado se o empreendimento para o qual trabalhavam era do setor público (abrangendo as administrações, direta e indireta, dos governos federal, estadual ou municipal) ou privado”.

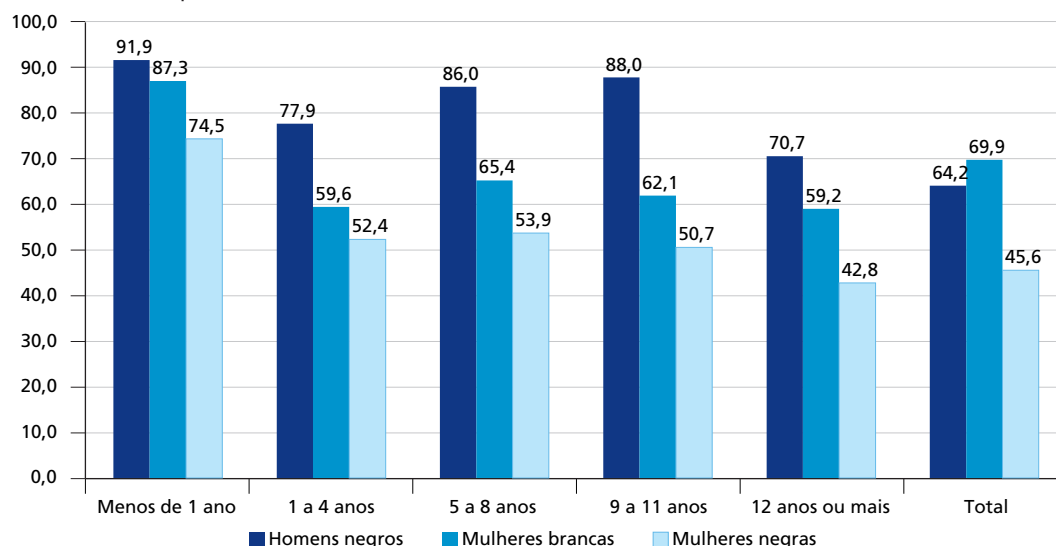
39. Que congregam 90% dos ocupados no setor público.

Entre os ocupados no serviço público, a condição de estatutário e/ou militar é mais frequente para a população branca, em que 61% (entre homens e mulheres) goza desse estatuto. Na população negra, a participação fica na casa dos 57% para ambos os sexos (tabela 4).

Os rendimentos igualmente refletem a desigualdade racial, mesmo ao se considerar indivíduos atuantes no setor público e com a mesma escolaridade. Todavia, a desigualdade se consolida em menor proporção, visto que no setor público há algum limite à discricionariedade no que tange à promoção e progressão funcional. Neste cenário, rendimentos da mulher negra podem até chegar à metade do que recebe um homem branco com o mesmo nível de escolaridade (até o ensino médio, no caso); ou os rendimentos do homem negro podem superar 85% do homem branco em algumas situações. No entanto, ainda neste cenário, as desigualdades de gênero e raça são incontestáveis, como ilustra o gráfico 2, e justificam a demanda por ações afirmativas neste campo.

GRÁFICO 2

Razão de rendimento médio mensal no trabalho principal da população de 16 anos ou mais de idade ocupada no setor público, por sexo e cor/raça¹ e anos de estudo – Brasil (2011)
(Em %, comparado ao trabalhador homem branco)



Fonte: IBGE (2011).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Nota: ¹A população negra é composta por pretos e pardos.

Obs.: 1. A parcela da população que não informou anos de estudo não foi considerada no cálculo.

2. Militares e funcionários públicos ocupados no setor público.

3. A razão de rendimento tem como base o rendimento médio do homem branco.

3.3 Mecanismos de seleção de pessoal

A CF/1988 disciplina, no Artigo 37, as formas de investidura em cargo ou emprego público, além do exercício de funções de confiança e de cargos em comissão. Para a investidura em cargos e empregos públicos de carreira, como se sabe, é necessário a aprovação em concurso público. Para as funções de confiança, privativas de servidores ocupantes de cargo efetivo, e para os cargos de confiança, não há procedimento específico de seleção.

Entende-se que a hipótese de reserva de vagas em concursos públicos não atrita com estes dispositivos. Seja em cotas com critério racial ou para pessoas com deficiência –, apenas após aprovação no concurso o candidato, de acordo com sua classificação em lista separada,

adquire o direito de, dentro das vagas, ocupar um cargo ou emprego público. Além disso, cabe pontuar que, via de regra, os concursos estabelecem critérios como aproveitamento mínimo nas provas e/ou ponto de corte de acordo com o número de vagas. Deste modo, a aprovação somente ocorrerá com atendimento a estes critérios de habilitação e, em muitos casos, a requisitos em cascata especialmente nas carreiras mais concorridas.

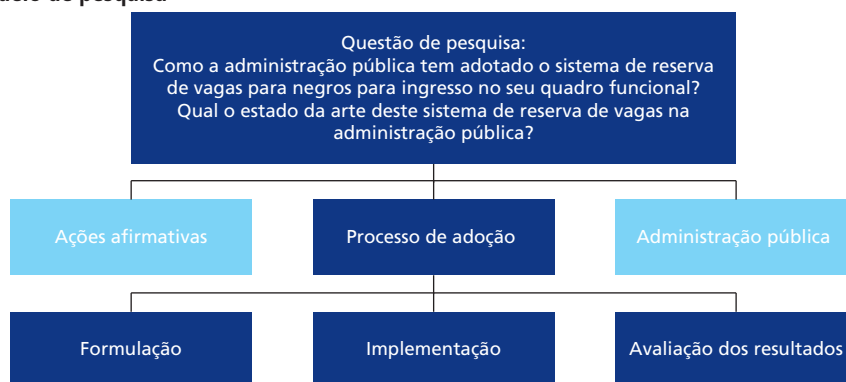
Ainda que a CF/1988 proíba diferença no critério de admissão,⁴⁰ não se verificam tais diferenciais nas ações afirmativas, uma vez que todos serão admitidos pelo mesmo critério, concurso público, e por igual processo seletivo para todos os candidatos. Importa acrescentar, todavia, que resta evidente que a motivação do constituinte, neste excerto, é evitar discriminações negativas.

Diante desses mecanismos de seleção de quadros para a administração pública, têm-se posto as principais formas de ingresso que serão objeto das legislações analisadas que disciplinam a reserva de vagas. Ademais, importa destacar que algumas normas, como será exposto, extrapolam os limites de seus respectivos quadros funcionais, incorporando critérios similares para seleção de colaboradores eventuais e de pessoal vinculado a fornecedores.

4 MODELO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a adoção do sistema de reserva de vagas para negros na administração pública brasileira, por meio da identificação de estados e municípios que adotaram esta prática; do mapeamento dos principais aspectos envolvidos na formulação, implementação e avaliação destes programas; e da análise do funcionamento e dos resultados dos sistemas de reservas de vagas para negros desenvolvidos no país. Para tanto, foi seguido o modelo de pesquisa a seguir.

FIGURA 1
Modelo de pesquisa



Elaboração: Disoc/Ipea.

Tendo como elementos centrais o processo de adoção dos programas de ação afirmativa, em suas diferentes fases, e como elementos estruturantes da análise os conceitos de ação afirmativa na administração pública, procedeu-se a investigação com vistas a caracterizar a política de reserva de vagas com critério racial na administração pública brasileira.

40. Artigo 39, § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no Artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

A fase exploratória desenvolveu-se com a finalidade de identificar as localidades (entes federados) que adotaram tais políticas, com o auxílio de pesquisa documental por meio de fontes secundárias e primárias. A pesquisa documental centrou-se basicamente em dois procedimentos: *i*) pesquisa bibliográfica da literatura sobre o tema; e *ii*) pesquisa em fontes primárias (legislações, editais de concursos, decisões judiciais); realizadas, ao longo de 2011 e 2012, por meio de *websites* de busca, notícias, acadêmicos, jurídicos e órgãos oficiais dos próprios entes.

Uma vez identificadas tais localidades, percebeu-se a necessidade da complementação dos dados, de modo a fornecer mais detalhes sobre o processo de implementação da política. De tal modo, optou-se pela elaboração de dois questionários⁴¹ (apêndices A e B), respectivamente voltados para os setores das prefeituras e governos estaduais responsáveis pela administração de pessoal e de gestão⁴² e outro para os setores responsáveis pela promoção da igualdade racial ou, na sua ausência, por estrutura alternativa, como áreas de direitos humanos e assistência social.⁴³

Uma vez coletados esses dados (pela pesquisa documental e por questionários),⁴⁴ foram tratados e tabulados em planilhas (*excel*) e em banco de dados (SPSS).⁴⁵ Assim, foi possível tecer considerações sobre o panorama geral da implementação da política de cotas raciais na administração. Entretanto, esta análise limita-se a algumas variáveis essenciais da política, como ano de implementação, tipo de cotas, porcentagens, vigência, método de classificação do público-alvo. Pelo caráter amplo da pesquisa, não foi possível coletar mais detalhes sobre a sua execução e sua articulação dentro das estruturas municipais ou estaduais.

Considerando esses limites, optou-se pela complementação dos resultados com a utilização de outra estratégia de pesquisa, a pesquisa de campo, que permite a análise de estudos de casos específicos,⁴⁶ fornecendo mais informações para a avaliação e análise da política. Por razões de limitação de tempo e recursos, foi definida visita técnica em quatro localidades: Salvador, Vitória, Cubatão e Paraná.

Procurou-se selecionar localidades com diferentes perfis: no caso, iniciativas mais antigas (como os casos da cidade de Cubatão e do estado do Paraná); uma experiência mais recente (Salvador) e uma política fortemente contestada (Vitória). Aliados a tais fatores, também influenciaram na escolha a oportunidade de contato prévio com alguns gestores, a adesão e facilidade de acesso das pesquisadoras.

41. Foram enviados os questionários para os *e-mails* institucionais dos responsáveis pela política conforme disponibilizados nos *websites* oficiais dos governos. Quando não foi possível fazer esta localização, foram feitas ligações telefônicas para os governos de modo a identificá-los. Também foram feitas ligações telefônicas solicitando a confirmação do recebimento do questionário e informando sobre a importância da pesquisa, com o intuito de receber o maior número possível de retorno.

42. Em razão da peculiaridade da política de reserva de vagas dentro da administração pública, geralmente tratada por lei (ou decreto), há implicação direta na mudança de procedimentos que envolvem a gestão de pessoal (e algumas vezes, a depender da norma, de procedimentos administrativos como licitações e contratos). Isto porque impõe a adoção de novo procedimento para a convocação de candidatos habilitados em concursos, e, por vezes, da criação de mecanismos de controle de cargos comissionados e de contratação com terceiros, dentre outras modalidades que serão observadas ao longo da pesquisa.

43. Muitos dos entes identificados não possuíam, nos seus organogramas de governo, estruturas formais voltadas para a área racial, ficando esta atribuição a cargo de outras instâncias. Em outros entes, constatou-se a inexistência de qualquer tipo de estrutura formal que fosse responsável por este tipo de política.

44. Até outubro de 2012 foram identificadas 41 localidades, das quais apenas uma (Souza) não recebeu os questionários, em razão da ausência de identificação dos responsáveis pela política. Ao final de dezembro de 2012, o número de entes identificados subiu para cinquenta, o que implicou maior número de localidades que não receberam o questionário (Bituruna, Porto Feliz, Guarapirama, Ibiaporã, Nova Fátima, União da Vitória, Poconé e Cornélio Procopio), tendo em vista o encerramento desta fase na investigação.

45. *Software* estatístico, SPSS 15.0 for Windows.

46. O estudo de caso trata-se de uma técnica investigativa de fenômenos contemporâneos, "especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos" (Yin, 2005 p. 32). As vantagens de seu uso são: *i*) melhor compreensão dos fenômenos, pois pode atingir uma maior validade conceitual ao identificar os melhores indicadores que representam os conceitos a serem mensurados; *ii*) maior capacidade em derivar novas hipóteses porque consegue identificar novas variáveis durante o trabalho de campo; *iii*) exploração dos mecanismos causais em detalhes, averiguando quando e em quais condições eles ocorrem; *iv*) contribuição para as teorias de médio alcance, pois modela relações causais complexas. Entretanto, ao selecionar os casos, o pesquisador deve ter cuidado para não criar parcialidade em seu estudo, em razão de sua seleção, e em fazer generalizações, já que o escopo está restrito a certas particularidades (George e Bennett, 2005, p. 19-28).

O quadro 1 resume as principais etapas da investigação realizada.

QUADRO 1
Resumo dos principais procedimentos adotados

Procedimentos	Objetivo
<i>Pesquisa bibliográfica</i> (levantamento de definições, literatura especializada, implicações jurídicas e políticas).	Definição da política, condicionantes e outros aspectos relacionados.
<i>Levantamento das legislações</i> : busca em <i>websites</i> (de busca, jurídicos, acadêmicos, órgãos oficiais) e na literatura, notícias, informações de pessoas envolvidas com o temática.	Identificação dos entes federados que adotam ou adotaram a política de reserva de vagas raciais em seus quadros.
<i>Questionários</i> : envio de questionários para as localidades identificadas, com dois respondentes: A) área de Administração, responsável pelos concursos públicos e B) organismo de igualdade racial.	Obtenção de informações mais precisas sobre a política. Detalhamento da política e coleta da percepção de gestores locais.
<i>Tabulação dos dados</i> : elaboração de planilhas (Excel) e banco de dados (SPSS) para a análise qualitativa e quantitativa.	Tratamento dos dados.
<i>Visitas técnicas</i> : (pesquisa de campo) em localidades com diferentes regulamentações e implementações da política. Coleta de dados por meio da observação participante, entrevistas formais, grupos focais e conversas informais. Localidades visitadas: Vitória (ES); Cubatão (SP) e Paraná (governo estadual e Tribunal de Justiça).	Maior compreensão do funcionamento da política – aprofundamento da análise sobre funcionamento da política.

Elaboração das autoras.

5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

5.1 Perfil geral das localidades

Entre 2010 e 2012, foi realizado levantamento a fim de mapear estados e municípios que possuíram, em algum momento, em seu aparato legal, normativas sobre ações afirmativas, notadamente aquelas que implicassem a adoção de cotas raciais dentro dos quadros da administração.⁴⁷ Desta pesquisa, resultou o seguinte elenco de iniciativas (quadro 2):

QUADRO 2
Municípios e estados que legislaram sobre reserva de vagas com critério raciais na administração pública – Brasil (2012)

	Estado	Reserva de vagas	Legislação
1	Paraná	Reserva de 10% das vagas para afrodescendentes nos concursos estaduais.	Lei nº 14.274/2003 e Lei nº 16.024/2008.
2	Mato Grosso do Sul	Reserva de 10% das vagas para negros e 3% para indígenas nos concursos estaduais.	Lei nº 3.594/2008 (alterada pela Lei nº 3.939/2010) e Decreto nº 13.141/2011.
3	Rio de Janeiro	Reserva de 20% das vagas para negros e indígenas nos concursos públicos do Poder Executivo e das entidades da administração indireta estadual.	Decreto nº 43.007/2011 e Lei nº 6.067/2011.
4	Rio Grande do Sul	Reserva de vagas proporcional à população estadual aos negros nos cargos públicos.	Lei nº 13.694/2011 e Decreto nº 48.724/2011 e Portaria PGE nº 15.703/2011.
	Município	Reserva de vagas	Legislação
1	Nova Iguaçu (RJ)	Reserva de 20% das vagas para negros e indígenas nos concursos públicos da prefeitura e da administração indireta.	Decreto nº 9.064/2011.
2	Resende (RJ)	Reserva de 20% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 4.095/2004.
3	Rio de Janeiro (RJ)	Reserva de 20% aos negros e índios para cargos efetivos e empregos públicos no Poder Executivo e administração indireta; reserva de 10% a mulheres negras e 10% aos homens negros nos contratos, convênios, parcerias com empresas com mais de vinte empregados.	Lei nº 4.978/2008 e Lei nº 5.401/2012.
4	Vitória (ES)	Reserva de 30% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 6.225/2004 e Decreto nº 13.249/2007.
5	Bebedouro (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais. O município também reserva vagas para ingresso e obtenção de bolsas em instituição educacional de nível superior.	Lei nº 3.250/2003.
6	Campinas (SP)	Reserva de vagas de 30% para afrodescendentes (15% homens e 15% mulheres) em cargos comissionados na administração direta e indireta.	Lei nº 1.2156/2004.
7	Cubatão (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros e afrodescendentes nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 2.782/2002 e Decreto nº 8.356/2002.
8	Embu das Artes (SP)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei Complementar nº 37/2010.

(Continua)

47. Importante ressaltar que o rol de iniciativas listadas não é exaustivo. Em razão da ausência de mecanismos interligados de buscas legislativas de amplitude nacional à disposição do público, não é possível afirmar que foram identificadas todas as localidades que já adotaram a política de cotas raciais na administração pública. Por esta razão, foi feito um esforço contínuo durante vários meses para que fosse identificado o maior número possível de entes. Outra observação que merece destaque é que algumas destas localidades foram identificadas após o período pré-estabelecido para o envio dos questionários (outubro de 2012), assim, não fizeram parte desta coleta de dados específica.

(Continuação)

	Município	Reserva de vagas	Legislação
9	Itatiba (SP)	Reserva de 25% das vagas para negros e afrodescendentes nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 3.798/2005.
10	Itu (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 391/2003.
11	Ituverava (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 3.544/2003.
12	Jaboticabal (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros e afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 3.134/2003.
13	Jundiaí (SP)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais, nos cargos comissionados e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 5.745/2002 (alterada pelas Leis nº 5.979/2002, nº 6.750/2006 e nº 7.209/2008) e Decreto nº 18.667/2002.
14	Limeira (SP)	Reserva de 20% aos afro-brasileiros nas contratações de funcionários e celebração de contratos com prestadoras de serviços de mão de obra continuada na administração direta e indireta.	Lei nº 3.691/2004 e Decreto nº 109/2004.
15	Matão (SP)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 3.576/2004.
16	Piracicaba (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 5.202/2002 (revogada); Lei nº 6.246/2008.
17	Porto Feliz (SP)	Reserva de 20% aos afrodescendentes e indígenas nos concursos do Poder Executivo e da administração indireta.	Lei nº 4.993/2011.
18	Betim (MG)	Reserva de 15% das vagas para negros nos concursos municipais.	Leis nº 4.119/2005 e nº 4.925/2009.
19	Campos Altos (MG)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais.	Lei nº 236/2006.
20	Caratinga (MG)	Metas percentuais de participação de afrodescendentes no preenchimento de cargos em comissão.	Lei nº 2.776/2003.
21	Contagem (MG)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais.	Lei nº 3.829/2004 e Lei nº 4.310/2009.
22	Guaxupé (MG)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais, cargos comissionados e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 1.585/2003.
23	Ibiá (MG)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais, cargos comissionados e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 1.686/2002.
24	Juiz de Fora (MG)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais, 30% nos cargos comissionados e 20% nas empresas terceirizadas que prestem serviço ao Legislativo.	Lei nº 10.283/2002 e Resolução nº 1.193/2004.
25	Criciúma (SC)	Reserva de 20% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei Complementar nº 32/2004.
26	Arroio Grande – Rio Grande do Sul	Reserva de 10% das vagas para descendentes afro nos concursos municipais.	Lei nº 2.239/2005.
27	Bagé – Rio Grande do Sul	Reserva de 20% das vagas para os descendentes afros nos concursos públicos municipais.	Lei nº 3.938/2002 e Decreto nº 17/2007.
28	Cachoeira do Sul (RS)	Reserva de 30% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 3.550/2004 e Lei nº 4.018/2010.
29	Caxias do Sul (RS)	Reserva de 10% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 6.377/2005 e Decreto nº 13.146/2007.
30	Montenegro (RS)	Reserva de 12% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 4.016/2004 Lei nº 4.038/2004.
31	Pelotas (RS)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 4.989/2003 (alterada pela Lei nº 5.858/2011).
32	Porto Alegre (RS)	Reserva de 12% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei Complementar nº 494/2003 e Decreto nº 14.288/2003.
33	São Leopoldo (RS)	Reserva de 12% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 5.784/2005 e Decreto nº 4.415/2005 (alterado pelo Decreto nº 4.532/2006).
34	Viamão (RS)	Reserva de 44% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais e 10% aos indígenas.	Lei nº 3.210/2004 e Lei nº 3.257/2004.
35	Araucária (PR)	Reserva de 10% das vagas para negros e pardos nos concursos municipais.	Lei nº 2.070/2009 e Decreto nº 23.523/2010.
36	Bituruna (PR)	Reserva de 10% aos negros nos concursos.	Lei Estadual nº 14.274/2003
37	Colombo (PR)	Reserva de 10% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 1.005/2007.
38	Guarapirama (PR)	Reserva de 10% aos negros nos concursos.	Lei Estadual nº 14.274/2003.
39	Ibiporã (PR)	Reserva de 05% aos afrodescendentes nos concursos.	Lei nº 2.236/2008.
40	Nova Fátima (PR)	Reserva de 10% aos negros nos concursos.	Lei Estadual nº 14.274/2003.
41	Ponta Grossa (PR)	Reserva de 10% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 7.696/2004.
42	União da Vitória (PR)	Reserva de 10% aos negros nos concursos.	Lei Estadual nº 14.274/2003.
43	Poconé (MT)	Reserva de 20% aos afrodescendentes nos concursos e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 1.476/2008.
44	Souza (PB)	Metas percentuais de participação de afrodescendentes no preenchimento de cargos em comissão e de servidores em concursos públicos.	Lei nº 1.982/2004 e Lei nº 2.097/2008 (revoga lei anterior).
45	Salvador (BA)	Reserva de 30% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei Complementar nº 54/2011.
46	Cornélio Procopio (PR)	Reserva de 10% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 411/2008.

Elaboração das autoras.

O levantamento realizado identificou quatro estados e 46 municípios que legislaram sobre o tema. Cabe ressaltar que, em algumas localidades, a política não foi implementada de fato ou foi suspensa judicialmente. Das cinquenta observações identificadas, em dez foram identificadas suspensão de vigência e em cinco não foi possível obter informações a respeito.

Primeiramente, parte-se para a análise geográfica desse levantamento. As regiões Sul e Sudeste são aquelas onde a legislação das cotas teve maior propagação. No Sul, são dois estados (Rio Grande do Sul e Paraná) e dezenove municípios (um em Santa Catarina, nove no Paraná e nove no Rio Grande do Sul). No Sudeste, apenas um estado (Rio de Janeiro) e 24 municípios (três no Rio de Janeiro, um no Espírito Santo, treze em São Paulo e sete em Minas Gerais). O Centro-Oeste tem apenas um estado (Mato Grosso do Sul) e um município (Mato Grosso) e o Nordeste, apenas dois municípios possuem legislação neste sentido. Por região, as localidades estão distribuídas como mostra a tabela 5, a seguir.

TABELA 5
Distribuição das localidades por regiões

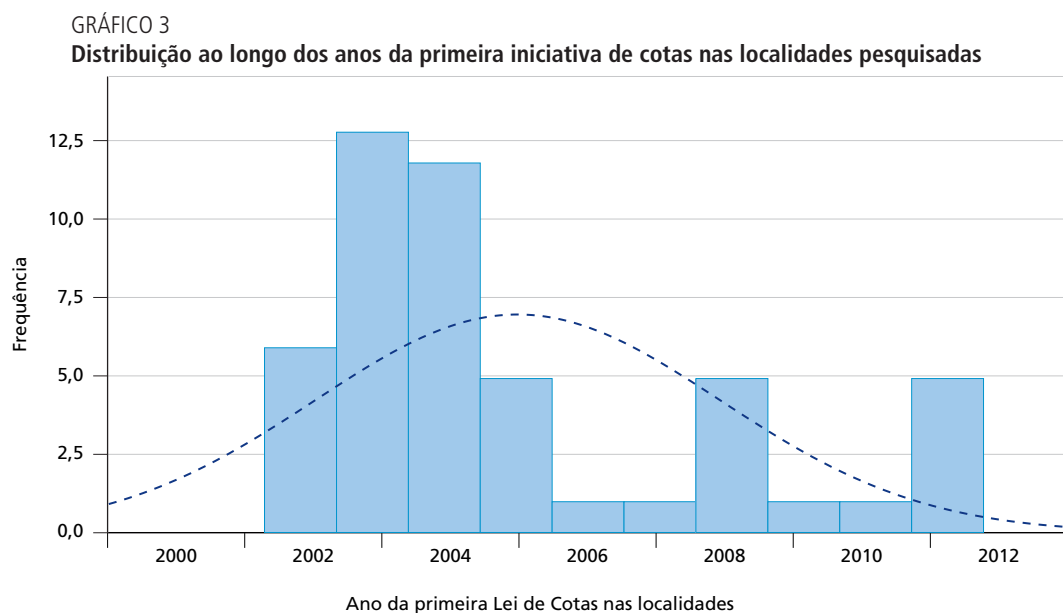
Regiões	Frequência dos casos	Casos (%)	Frequência dos casos em funcionamento ¹	Casos em funcionamento ¹ (%)
Sudeste	25	50,0	14	40,0
Sul	21	42,0	19	54,3
Centro-Oeste	2	4,0	2	5,7
Nordeste	2	4,0	01	0
Total	50	100,0	35	100,0

Elaboração das autoras.

Notas: ¹Os casos em funcionamento implicam a exclusão daqueles suspensos por Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), revogados e aqueles para os quais não foram obtidas informações.

Das cinquenta experiências identificadas, apenas 35 estão sendo implementadas, ou seja, 70% dos entes identificados. Quanto à temporalidade, constata-se que o início da política ocorreu a partir de 2002, com sua adoção em seis municípios (sendo três no estado de São Paulo, dois em Minas Gerais e um no Rio Grande do Sul). Neste período, iniciaram-se as primeiras políticas de cotas nas universidades e instituiu-se o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA) no âmbito nacional. No ano seguinte, mais doze cidades e um estado (Paraná) aderiram a esta legislação. Em 2004, mais doze municípios. Ao final de 2005, 36 municípios já tinham legislação regulamentando a reserva de vagas dentro da administração pública.

O período seguinte contou com menor adesão, porém destaca-se pela implementação da medida em dois importantes estados brasileiros (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), especialmente impulsionados pelo advento do Estatuto da Igualdade Racial em 2010. O histograma a seguir (gráfico 3) mostra a distribuição das iniciativas legislativas ao longo do período.



Interessante observar que existem picos da produção legislativa, que se concentram no período inicial da adoção da política (2002 a 2004).

Com relação às porcentagens da reserva racial, a maior parte da legislação prevê 20% de vagas reservadas, que são definidas em 22 localidades (sendo onze no estado de São Paulo). Em seguida, a segunda maior frequência corresponde a 10%, que é a opção adotada em treze localidades (sendo nove no Paraná). A tabela 6 retrata o levantamento completo.

TABELA 6
Distribuição dos percentuais da reserva para negros/afrodescendentes

Reserva (%)	Frequência dos casos	Casos (%)	Frequência dos casos em funcionamento ¹	Casos em funcionamento ¹ (%)
20	22	44	16	45,7
10	13	26	12	34,3
30	4	8	1	2,9
12	4	8	3	8,6
Metas percentuais	2	4	0	0
5	1	2	1	2,9
15	1	2	0	0
25	1	2	0	0
44	1	2	1	2,9
Proporcional	1	2	1	2,9
Total	50	100	35	100

Elaboração das autoras.

Nota: ¹Os casos em funcionamento implicam a exclusão daqueles suspensos por ADI, revogados e aqueles para os quais não foram obtidas informações.

Outra variável de análise é o público-alvo da política da reserva de vagas, que recebe diferentes nomenclaturas: ora é afrodescendente, ora afro-brasileiros, ora negros. A tabela 7 mostra essa variação.

TABELA 7
Variação da nomenclatura do público-alvo da política

Público-alvo	Frequência dos casos	Casos (%)	Frequência dos casos em funcionamento ¹	Casos em funcionamento ¹ (%)
Afrodescendentes	19	38,0	12	34,3
Negros	17	34,0	13	37,1
Afro-brasileiros	9	18,0	7	20,0
Descendentes afro	2	4,0	1	2,9
Negros e pardos	1	2,0	1	2,9
Negros e afrodescendentes	2	4,0	1	2,9
Total	50	100,0	35	100,0

Elaboração das autoras.

Nota: ¹Os casos em funcionamento implicam a exclusão daqueles suspensos por ADI, revogados e aqueles para os quais não foram obtidas informações.

Essa variação de nomenclatura na designação do público-alvo tem importância central na execução da política de reserva de vagas, uma vez que implica o uso de diferentes conceitos, remetendo a diferentes interpretações sobre debate das relações raciais no país. Se estes conceitos não forem bem definidos, abre-se margem para interpretações diferenciadas que entremeiam desde o senso comum, o aspecto jurídico, o imaginário social da localidade e até o do próprio operador da política.

Nesse momento, é oportuna a reflexão acerca do objetivo da política de ação afirmativa (item 2.1 deste relatório), que a teoria conceitua, de forma geral, como medida de tratamento preferencial a grupo historicamente marginalizado. Assim, pressupõe-se que o público-alvo seja aqueles indivíduos que sofrem preconceito e, por esta razão, são marginalizados social e/ou economicamente. Dentro desta lógica, ao elaborar uma política desta natureza, deve-se avaliar quem se deseja alcançar.⁴⁸

Ao dar margem a interpretações ambíguas, o objetivo de inclusão a que se propõe a política pode ter seu alcance limitado. Isto porque o público-alvo pode ser ampliado, limitando as chances de inclusão daqueles que realmente são marginalizados. Em algumas experiências, ambiguidades das normas foram corrigidas por meio da inserção de diferentes critérios de identificação e comprovação.

Do universo identificado, a maioria dos métodos de identificação utilizados⁴⁹ prevê apenas autodeclaração (23 casos, 46% do universo), sendo que destes, doze são em situações que a legislação utiliza o termo “negros” e um “negros e pardos” – o que vincularia necessariamente as características fenotípicas individuais –; já no restante (nove casos) poderiam surgir dúvidas quanto a esta aplicação, já que os termos utilizados são afrodescendentes, afro-brasileiros e descendentes afro. Entretanto, a autodeclaração pode ser combinada com outros tipos de exigências, como a aplicação de comissão de verificação e entrevistas individuais.

Outra maneira de identificação racial ocorre por meio da apresentação de documentação, que apesar de ser uma opção válida, pode ser questionável, não somente pela dificuldade de acesso – por não constar em documentos utilizados atualmente o dado racial –, mas pelo fato de que o registro tenha sido feito por outra pessoa, a exemplo dos funcionários de cartórios (heterodeclaração). Contudo, este método também poderia ser combinado com outros requisitos a fim de superar estas dificuldades.

A tabela 8 mostra o cruzamento das informações entre o método de identificação e a nomenclatura estabelecida pela lei.

48. Esta discussão remete a elementos que caracterizam a peculiaridade do racismo no Brasil: o racismo de marca e não de origem (Osório, 2003).

49. “Método de identificação é entendido como a forma pela qual se define a pertença dos indivíduos aos grupos raciais” (Osório, 2003, p. 7). Esta informação foi baseada nas legislações e nos questionários. Ainda assim, há casos em que a legislação não menciona a forma de identificação, que são estabelecidas em regulamentos ou entendimentos específicos.

TABELA 8
Método de identificação utilizado conforme o público-alvo previsto na legislação

Método de identificação	Afro-brasileiros		Negros e afrodescendentes		Descendentes afro		Afrodescendentes		Negros		Negros e pardos		Total
	Em funcionamento¹	Total	Em funcionamento¹	Total	Em funcionamento¹	Total	Em funcionamento¹	Total	Em funcionamento¹	Total	Em funcionamento¹	Total	
Apenas autodeclaração	4	4	1	1	-	1	4	4	9	12	1	1	19
Autodeclaração e documentação oficial própria ou de parentes até 3º grau.	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1
Autodeclaração e comissão de verificação.	1	1	-	-	-	-	2	2	2	2	-	-	5
Autodeclaração e regras estabelecidas nos concursos.	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Autodeclaração e documentação oficial própria ou de parentes até 3º grau – se não houver, avaliação por comissão.	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-	2
Autodeclaração e, em hipótese de falsidade, submissão à comissão de verificação.	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1
Autodeclaração e cópia do documento de identidade enviado para o setor de recursos humanos.	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Autodeclaração reconhecida em cartório.	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1
Documentação oficial própria.	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2
Documentação oficial própria ou de parentes até 3º grau.	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-	2
Documentação oficial própria ou de parentes, mas em sua ausência, autodeclaração.	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1
Documentação oficial própria ou de parentes, mas em sua ausência, parecer de comissão.	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Comprovação do Conselho Regional de Medicina ou órgão afim; se houver dúvida, exige-se atestado médico e exame genético.	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Comprovação de afrodescendência.	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1
Não há menção na lei.	-	-	-	1	-	-	1	5	-	1	-	-	7
Total	7	9	1	2	1	2	12	19	13	17	1	1	35
50													50

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Os casos em funcionamento implicam a exclusão daqueles suspensos por ADI, revogados e aqueles para os quais não foram obtidas informações.⁵⁰

50. Previsto em Edital de Abertura de Concurso Público nº 002/2007 da Prefeitura Municipal de Guaxupé: “ 5. Havendo ato normativo ou orientação do Conselho Regional de Medicina ou órgão afim, que venha a dar classificação ao termo “afrodescendente” , a administração pública poderá adotar tal orientação com a finalidade de classificar, com precisão aqueles que podem ser enquadrados nesta categoria” .

As tabelas até então apresentadas dão um panorama das variáveis segundo o universo estudado e nas localidades onde a política está em vigor. Resta, agora, a análise dos casos nos quais a política perdeu a vigência.

Dois principais motivos conduziram a não implementação ou interrupção da política: *i)* revogação por parte do próprio poder público; *ii)* suspensão por decisão judicial. Enquanto a primeira trata da decisão revogatória, por lei ou decreto, de critério político e discricionário – envolvendo ou decisão legislativa ou executiva –, a segunda depende de questionamento judicial quanto à formalidade e à materialidade das normas.

Em cinco localidades, não foi possível confirmar se a Lei de Cotas estava efetivamente sendo aplicada. Em dez localidades (municípios e estados) identificou-se suspensão ou revogação, o que representa 20% do universo investigado (tabela 9).

TABELA 9
Motivos de suspensões da legislação de cotas

Suspensões	Vício formal (iniciativa)	Vício formal (iniciativa) e material (princípio da isonomia)	Vício material (princípio da isonomia)	Total
Suspensão de eficácia (ADI)	3	3	3	9
Suspensão de eficácia (ADI) e revogação	0	1	0	1
Total	3	4	3	10

Elaboração das autoras.

Entre os municípios onde as leis foram suspensas, os estados que lideram as suspensões são Minas Gerais e São Paulo. A decisão sobre o vício formal foi imposto nas cidades de Arroio Grande (RS), Ibiá (MG) e Itu (SP); a de vício material, nas cidades de Betim (MG), Criciúma (SC) e Resende (RJ); a de vício formal e material, nas cidades de Contagem (MG), Juiz de Fora (MG), Itatiba (MG) e Vitória (ES). Há que se ponderar, também, que houve ação de inconstitucionalidade em Cachoeira do Sul (RS) e no Rio de Janeiro (RJ), por vício formal, mas que atualmente possuem política de cotas em virtude de nova legislação em substituição à anterior.

Do universo das localidades analisadas, identificou-se que a reserva de vagas ocorre em diferentes âmbitos da administração pública, podendo abranger concursos, contratos com terceiros, contratação de pessoal comissionado, publicidade oficial e outros como estágios. O quadro 3 mostra a abrangência das cotas em cada localidade.

QUADRO 3
Tipo de cotas segundo as localidades

Região	Unidade da Federação	Município	Tipos de reserva				
			Cargos comissionados	Concurso	Prestadores de serviço e/ou contratos	Publicidade	Outros
Nordeste	Bahia	Salvador		X			
	Paraíba	Sousa	X				
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	No estado		X			
	Mato Grosso	Poconé		X	X		

(Continua)

(Continuação)							
Região	Unidade da Federação	Município	Tipos de reserva				
			Cargos comissionados	Concurso	Prestadores de serviço e/ou contratos	Publicidade	Outros
Sul	Paraná	No estado		X			
		Araucária		X			
		Bituruna		X			
		Colombo		X			
		Cornélio Procopio		X			
		Guapirama		X			
		Ibiporã		X			
		Nova Fátima		X			
		Ponta Grossa		X			
		União da Vitória		X			
	Rio Grande do Sul	No estado		X		X	
		Arroio Grande		X			
		Bagé		X			
		Cachoeira do Sul		X			
		Caxias do Sul		X			
		Montenegro		X			
		Pelotas		X			
		Porto Alegre		X			
		São Leopoldo		X			
		Viamão		X			
	Santa Catarina	Criciúma		X		X	
Sudeste	São Paulo	Bebedouro		X			Bolsas no Instituto Superior de Bebedouro – Victório Cardassi
		Campinas	X			X	Estágios
		Cubatão		X	X		
		Embu das Artes		X			
		Itatiba		X	X		Bolsa de estudo para nível superior
		Itu		X	X		
		Ituverava		X	X		
		Jaboticabal		X			
		Jundiaí	X	X	X		
		Limeira		X	X		
		Matão		X	X		
		Piracicaba		X	X	X	
		Porto Feliz		X			
	Minas Gerais	Betim		X		X	Em programas sociais
		Campos Altos		X			
		Caratinga	X			X	
		Contagem		X			
		Ibiá	X	X			
		Guaxupé	X	X	X		
		Juiz de Fora	X	X	X	X	
	Rio de Janeiro	No estado		X			
		Nova Iguaçu		X			
		Resende		X			
		Rio de Janeiro	X	X	X		Estágios
	Espírito Santo	Vitória		X			
Total			8	47	12	7	5

Elaboração das autoras.

Portanto, conclui-se que a política de cotas abrange várias possibilidades dentro da estrutura governamental. Todas as variáveis coletadas podem ser visualizadas no apêndice C.

5.2 Análise dos questionários

Com o objetivo de coletar mais informações sobre a política foram formulados dois questionários (apêndices A e B), direcionados, respectivamente, ao setor responsável pela política da igualdade racial (ou similar) e para a área de recursos humanos.

Os questionários foram apreciados por pesquisadores da Coordenação de Gênero e Raça do Ipea e depois submetidos a pré-testes com gestores de Vitória e Cubatão. Foram utilizadas algumas perguntas extraídas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE (IBGE, 2009), devidamente identificadas no instrumento de coleta de dados. Como a Munic coleta dados de todos os municípios por meio de interlocutores nas prefeituras, identificou-se que este instrumento já contava com questões consolidadas sobre gestão de recursos humanos, estruturação de órgãos municipais e outros aspectos importantes para este estudo.

Para o envio dos questionários, os contatos dos respondentes foram obtidos por meio de pesquisa na internet, indicação e contato pessoal com gestores. Os questionários foram enviados por meio de correio eletrônico, no período de julho a outubro de 2012.

Das cinquenta localidades identificadas ao final da investigação, nove municípios não receberam o questionário. Entre as razões encontram-se: a não localização dos contatos e responsáveis pela política na prefeitura (em apenas um município) e a identificação tardia de oito municípios (feita entre novembro e dezembro de 2012), após a consolidação dos resultados iniciais.

Portanto, do universo de cinquenta localidades, apenas 41 foram convidadas a participar desta fase da pesquisa. Destas, nove responderam apenas ao questionário da área de igualdade racial e nove apenas ao questionário da área de recursos humanos, sendo que sete responderam aos dois (tabela 10).

TABELA 10
Respostas aos questionários

			Localidades que responderam ao questionário do recursos humanos		Total
			Não	Sim	
Localidades que responderam ao questionário da igualdade racial	Não	Total	23	2	25
		Total (%)	56,1	4,9	61,0
	Sim	Total	9	7	16
		Total (%)	22,0	17,1	39,0
	Total		32	9	41
	Total (%)		78,0	22,0	100,0

Elaboração das autoras.

Dessa forma, o universo de análise tornou-se limitado, já que apenas 17% da amostra respondeu ambos os questionários – e não necessariamente completou todas as informações requeridas.

A distribuição espacial dos respondentes esteve disposta conforme tabela 11, a seguir.

TABELA 11
Distribuição geográfica das localidades

Unidade da Federação	Região				Total
	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	
São Paulo	-	121	-	-	12
Rio Grande do Sul	101	-	-	-	10
Paraná	4	-	-	-	4
Santa Catarina	1	-	-	-	1
Espírito Santo	-	1	-	-	1
Rio de Janeiro	-	4	-	-	4
Mato Grosso do Sul	-	-	11	-	1
Bahia	-	-	-	11	1
Minas Gerais	-	7	-	-	7
Total	15	24	1	1	41

Elaboração das autoras.

Os municípios analisados por esta coleta de dados concentram-se na região Sudeste. Por sua vez, o período de elaboração das suas respectivas legislações concentra-se entre 2002 e 2005, quando 75,6% das localidades já possuíam regulamentação acerca da temática tratada (tabela 12):

TABELA 12
Ano de criação das primeiras normas sobre reserva de vagas no universo

	Frequência	(%)	Porcentagem válida	Porcentagem cumulativa
2002	6	14,6	14,6	14,6
2003	9	22,0	22,0	36,6
2004	111	26,8	26,8	63,4
2005	5	12,2	12,2	75,6
2006	1	2,4	2,4	78,0
2007	1	2,4	2,4	80,5
2008	2	4,9	4,9	85,4
2009	1	2,4	2,4	87,8
2010	1	2,4	2,4	90,2
2011	4	9,8	9,8	100,0
Total	411	100,0	100,0	-

Elaboração das autoras.

5.2.1 Respostas ao questionário dirigido à área de igualdade racial ou similar

A compreensão da política de cotas dentro das localidades pode ser mais bem entendida se a análise for estendida a outras variantes locais, a exemplo da existência de órgão responsável pela promoção da igualdade racial. Conforme os dezesseis respondentes do questionário 1, onze localidades possuíam tal órgão.

Ter órgão responsável pela gestão do tema não significa ter orçamento próprio; o que somente acontece em três localidades e evidencia grau limitado de institucionalização da política. Os instrumentos para executar a política de igualdade racial são variados. A tabela 13 mostra aqueles mais presentes.

TABELA 13
Tipos de instrumentos da política de igualdade racial utilizados¹

Instrumento	Frequência
Constituição estadual ou lei orgânica municipal	5
Plano Plurianual	2
Lei de Diretrizes Orçamentárias	2
Política, plano ou programa de promoção da igualdade racial	9
Nenhum instrumento é utilizado	6

Elaboração das autoras.

Nota: ¹Admitiu-se mais de uma resposta.

Destaca-se que em seis localidades não há quaisquer destes instrumentos básicos de institucionalização da política de igualdade racial, a despeito de existir uma política avançada para cotas raciais. Também é importante ressaltar que em cinco localidades a política para a promoção da igualdade racial é prevista na carta maior (Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal), o que indica comprometimento em alto nível – pelo menos formal – com a política.

Dos dezesseis respondentes, apenas metade indicou presença de conselho voltado à temática racial, dos quais apenas seis promovem encontros regularmente.

Quatorze localidades explicitaram as ações praticadas voltadas para área racial. Em geral, contemplam articulações políticas para a implementação de planos, programas e projetos, participação em capacitações e realizações de eventos. Não há relatórios, avaliações das políticas de cotas e nem mesmo o acompanhamento dos servidores que ingressaram pelo sistema de cotas, apesar de alguns gestores da área de igualdade racial (IR) apontarem avanços positivos em razão da inclusão.

Apenas sete localidades forneceram algum detalhamento sobre o processo de idealização, debate e construção da legislação da reserva de vagas. Quando há órgão de IR, este participa da política de cotas na administração por meio de inserção nas bancas de seleção e/ou no esclarecimento de dúvidas dos candidatos.

5.2.2 Respostas ao questionário dirigido à área de recursos humanos

Apenas nove localidades responderam a este questionário. A tabela 14 mostra o quantitativo dos servidores públicos civis da administração direta, indireta, de servidores negros e informações sobre os concursos com reserva de vagas raciais. Destas nove localidades, apenas quatro conseguiram precisar o número de servidores negros.

Pondera-se, contudo, que a quantidade dos servidores varia conforme o tamanho de cada município/estado e que o órgão da administração nem sempre possui informações sobre a administração indireta e/ou necessariamente dispõe informações confiáveis sobre o perfil racial de seus servidores. Segundo informado, a porcentagem de servidores negros corresponde a 5,7% no estado do Paraná (administração direta e autárquica, exceto universidades); 10% em Vitória; 14% em Jundiá; e 17% em Arroio Grande.

Decerto, as informações censitárias do funcionalismo são cruciais não apenas para o planejamento das porcentagens das cotas dentro da administração – de forma a garantir a representatividade populacional nas localidades –, mas também para acompanhar seu progresso.

Como já dito, quando questionados, nenhum dos respondentes acusou o funcionamento de procedimentos de acompanhamento e avaliação do sistema de cotas. Este fato coloca em risco o caráter temporário das cotas, e ainda mais importante, comprometer a eficácia da medida ao não detectar e corrigir eventuais falhas em seu decurso.

Embora a ausência de acompanhamento e avaliação de políticas públicas constitua-se um lugar comum em grande parte das administrações, especialmente as municipais, o estabelecimento de rotinas para este tipo de análise torna-se urgente em políticas que têm eminente caráter temporário.

Das localidades investigadas, o acompanhamento e avaliação são previstos legalmente em apenas três: Nova Iguaçu, município do Rio de Janeiro e estado do Rio de Janeiro. Nestes locais a lei vale por dez anos e sua continuidade está sujeita a acompanhamento e avaliação, que deverá ocorrer em 2021.

Entre os nove questionários respondidos pela área de recursos humanos, apenas o estado do Paraná, do Mato Grosso do Sul e as cidades de Vitória e Cubatão forneceram informações a respeito dos concursos realizados com cotas. O Paraná lidera o *ranking* de nomeações e concursos (tabela 14).

TABELA 14
Panorama do número de servidores, quantidade de negros da administração e concursos com cotas raciais

Unidade da Federação	Local A	Administração direta					Administração indireta					Servidores negros da administração direta (1)					Sobre todos concursos realizados com reserva de vagas para negros				
		A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	Início da reserva de vagas	Quantidade de concursos	Candidatos nomeados	Vagas disponibilizadas para a reserva	Optantes pela reserva nomeados
Sul	Rio Grande do Sul	267	45	155	85	35	.	.	.	.	.	23	8	9	10	50	2005	1	.	.	.
	Rio Grande do Sul	1.982	34	128	67	11	0	0	0	0	0	.	.	.	.	.	2004	.	.	.	.
	Paraná	12.1542	1.071	1.476	2.016	25.252	31.361	19.093	1.101	253	2.040	3.575	30	32	683	4.320	2003	20	3.8094	2.859	2.456
Sudeste	São Paulo	4.080	0	255	190	0	240	473	73	0	0	.	.	.	.	.	2002	8	2.364	573	573
	Minas Gerais	6.123	413	469	358	2.510	948	1.111	171	104	141	.	.	.	.	.	2002	.	.	.	.
	São Paulo	6.582	201	441	112	221	.	.	.	.	.	980	31	32	8	.	2002	.	.	.	.
Centro-Oeste	Espírito Santo	10.021	515	809	2.001	1.773	.	.	.	.	.	891	49	60	310	188	2004	12	405	.	165
	Minas Gerais	16.000	100	200	400	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	2004	.	.	.	.
	Mato Grosso do Sul	36.616	20	1.187	0	9.599	6.993	56	531	.	981	.	.	.	.	.	2003	10	2.867	.	31

Elaboração das autoras.
Obs.: No estado do Paraná, as informações sobre os servidores negros são referentes à administração direta e autárquica, excetuando-se às universidades.
Legenda: A: estatutários.
B: CLT.
C: comissionados.
D: estagiários.
E: sem vínculo empregatício.

Retornando à análise de outros aspectos da política nas localidades investigadas, todos os nove respondentes realizaram concurso público nos últimos 24 meses, mas sete deles previam as cotas para afrodescendentes. No entanto, duas destas localidades tiveram, posteriormente, a suspensão da Lei de Cotas (e da nomeação dos candidatos).

Quanto às opiniões dos gestores da área de recursos humanos sobre a política de reserva de vagas, estes tendem a ser mais pessimistas quanto aos resultados de sua implementação, em comparação com os gestores das pastas de igualdade racial. E, não sabem, de forma geral, sobre qualquer procedimento de avaliação e acompanhamento nem demonstram, em geral, maior entrosamento com a política racial.

5.3 Pesquisa de campo

A pesquisa de campo consistiu a etapa qualitativa desta pesquisa, que surgiu em função da necessidade de ampliar o conhecimento acerca da execução das leis em análise. Assim, foram escolhidas quatro localidades, sendo um estado e três municípios.

Nem os municípios nem o estado foram escolhidos aleatoriamente. Dois municípios foram escolhidos por meio de contato pessoal com os gestores da pasta racial em eventos realizados em Brasília. Salvador foi escolhido por ser o município que mais recentemente havia aprovado legislação a respeito, além da facilidade de deslocamento de uma das pesquisadoras. Já o estado, o Paraná, foi escolhido por ser pioneiro na política de cotas e porque adota em todas as suas esferas de poder, o que traria uma rica percepção sobre a sua aplicação. Assim, foram selecionadas as cidades de Vitória, Cubatão e Salvador e o estado do Paraná.

5.3.1 Estudo de caso Vitória

O presente estudo de caso tem como objetivo apresentar a implementação e demais desdobramentos da política de reserva de vagas para afrodescendentes em concursos públicos na cidade de Vitória (ES). Entre os dias 4 e 6 de junho de 2012, além de observação de campo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas de caráter qualitativo com diversos atores governamentais (gestores das áreas de igualdade racial, direitos humanos e recursos humanos) e sociais (movimento social e uma servidora que foi beneficiária da política de cotas).

A aprovação da Lei de Cotas

A Lei nº 6.225/2004 (anexo A) instituiu o programa de reserva de vagas para afrodescendentes, estabelecendo cota de 30% das vagas em concursos públicos para provimentos de cargos em Vitória. Esta lei teve sua tramitação iniciada entre 2002 e 2003, por iniciativa do vereador Eliezer Tavares. Atendendo uma reivindicação antiga do movimento negro da cidade, o debate sobre as cotas nos cargos públicos foi realizado no mesmo período em que se discutiam cotas na Universidade Federal do Espírito Santo.

Segundo o referido parlamentar, de oposição, conseguiu-se aprovação da lei em um momento de desarticulação da base governista.⁵¹ Houve inclusive adesão da Câmara na derrubada do veto do prefeito ao projeto.⁵² Deste modo, a lei foi promulgada em 24 de novembro de 2004.

51. Gestão do prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas, que permaneceu no cargo durante oito anos, em duas gestões compreendidas de 01/01/1997 a 31/12/2000 e 01/01/2001 a 31/12/2004.

52. O chefe do Poder Executivo vetou a lei em sua íntegra "sob justificativa de tratar-se de direito civil fundamental, matéria de competência legislativa da União, conforme o Artigo 22, inciso I da Constituição Federal, e por ser 'totalmente desarrazoado' o percentual de 30% para as referidas cotas" (Brasil, 2007, p. 3)

Conforme relatos, não houve muitas discussões nem mesmo oposição à iniciativa. À época, a sociedade local (sobretudo escolas particulares) estava mais engajada no debate da reserva de vagas dentro da universidade federal. Neste sentido, tamanha foi a oposição ao recorte racial a esta política de inclusão, que se preponderou as cotas sociais para ingresso ao ensino superior naquela universidade.

A implementação da Lei

A Lei nº 6.225/2004 deveria ser regulamentada em até noventa dias após a sua publicação, estabelecendo as condições de inscrição, as formas de apuração de resultados, de classificação e da escolha das vagas. Entretanto, apenas em 2007, dois anos após novo prefeito, João Carlos Coser⁵³ assumir o cargo, a regulamentação foi efetivada, com a publicação do Decreto nº 13.249/2007 (anexo B).

É nessa nova gestão que a política de promoção da igualdade racial começa a se moldar, não somente pela regulamentação da Lei de Cotas, mas pela reestruturação administrativa da Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos.⁵⁴ Esta pasta passa a congrega, entre outras unidades, a Gerência de Políticas de Raça, a Coordenação de Promoção da Igualdade Racial e a Coordenação de Prevenção e Redução de Violência e Discriminação Racial. Ademais, há a reestruturação do Conselho Municipal do Negro⁵⁵ (Conegro), estabelecendo-lhe novas atribuições.

Embora não existisse nenhum plano específico com estratégias de implementação e de avaliação de políticas públicas para a promoção da igualdade racial, iniciou-se um processo de institucionalização de estruturas formais que fomentavam iniciativas e procuravam articulação com as demais secretarias com vistas a ações para a promoção da igualdade racial.⁵⁶

Quanto à política da reserva de vagas, o Decreto nº 13.249/2007 previa os seguintes instrumentos e procedimentos para a operacionalização dos concursos municipais:

- indicação no edital do número de vagas reservadas e o critério de arredondamento para o número inteiro imediatamente superior se as frações decorrentes do cálculo da porcentagem forem maiores ou iguais a 0,5;
- formulário de inscrição com campo específico para a declaração da afrodescendência;
- publicação dos nomes dos aprovados em lista específica e também na lista de classificação geral caso obtiverem pontuação necessária;
- previsão da liberação dos cargos reservados caso inexistam inscrições para a reserva;
- caracterização do afrodescendente conforme critérios estabelecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego no Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2006; ou seja, pessoas que se identificarem como sendo de cor preta ou parda ou que “se declarar como cabocla, cafuza, mameluca ou qualquer outra mestiça de preto com pessoa de outra raça ou cor” (Decreto nº 13.249/2007) ou; comprovação da identidade de afrodescendência por meio de cópia autenticada de documento oficial próprio em que conste raça/cor ou de documento oficial de parente

53. A gestão de Coser também abrange dois mandatos eletivos, de 01/01/2005 a 31/12/2008 e de 01/01/2009 a 31/12/2012.

54. Regulamentada pelo Decreto nº 12.635/2006.

55. Revogação da Lei nº 4.432/1997 e publicação da Lei nº 6.824/2006, que foi reestruturado e permanece ativo até os dias atuais com reuniões mensais.

56. Como ações e atividades da Gerência de Políticas de Raça, citam-se a realização de conferências da igualdade racial, do Fórum pela Tolerância Religiosa, da Corrida Zumbi dos Palmares, a adesão ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, além da promoção de cursos de capacitação relacionados à temática racial.

ascendente por consanguinidade até o terceiro grau no qual conste a indicação da raça/cor, juntamente com documento que comprove o parentesco;

- caso não exista documentação oficial, o candidato é encaminhado para a Comissão Especial de Avaliação de Ingresso de Afrodescendentes, composta por seis membros e responsável por atestar a afrodescendência do candidato; e
- previsão de sanção caso haja apresentação de documentação falsa ou declaração inverídica: o candidato sofre sanções penais e cíveis e, se já no exercício do cargo efetivo para o qual concorreu na reserva, sofrerá exoneração.

Uma vez editadas as regras do jogo, os concursos com reservas de vagas poderiam ser realizados. E, diante deste novo agir estatal frente ao acesso aos cargos públicos – qual a percepção do gestor público?

De uma forma geral, a análise dos discursos dos atores governamentais e sociais destaca a ênfase dessa política não na inclusão dos negros – apesar de inerente – mas no caráter reparatório em razão da escravidão e da desigualdade social a que foram submetidos os descendentes dos escravizados.⁵⁷ Ademais, reconhecem que a utilização do termo “afrodescendente” evitaria maiores conflitos sociais, gerando menor oposição à política.

Apontam-se falhas à política no que tange à dificuldade da comprovação da afrodescendência (com parentesco até terceiro grau). Alega-se que a ausência do registro cor/raça em documentos mais recentes⁵⁸ faz com que muitos candidatos utilizem registros fotográficos como meio comprobatório, o que seria de difícil avaliação e julgamento, além de ser facilmente contestável.

Ponderam, também, quanto ao trâmite processual – a dificuldade da operacionalização de várias listas de aprovados: geral, portadores de necessidades especiais e afrodescendentes. Por fim, criticam o alto percentual reservado para afrodescendentes, o qual prejudicaria os princípios do tratamento isonômico, pois, em tese, a regra – dos concursos – deveria ser igual para todos. Em suma, alguns sinalizam que a política, por mais que tente recuperar uma dívida histórica, é falha, pois fere princípios isonômicos, meritocráticos e tem sua implementação dificultada pela própria legislação, que não prevê a obrigatoriedade do quesito raça/cor nos principais documentos dos brasileiros.

Em uma análise mais profunda dos discursos dos atores governamentais, a dificuldade de implementação da política não reside apenas nos aspectos procedimentais, mas na aceitação da reserva de vagas para os afrodescendentes. De forma geral, os procedimentos sofrem aperfeiçoamento ao longo do tempo e, assim, permitem a (boa) condução da política por seu ajuste incremental. Entretanto, o seu julgamento de valor negativo faz com que sejam hipervalorizados inúmeros empecilhos e obstáculos para sua execução, mas que, de fato, não afetam de forma significativa a sua implementação.

57. A justificativa da lei, conforme o vereador Eliezer Albuquerque Tavares: “consistiria na intenção de ‘corrigir erros e injustiças presentes e passados em nossa história’, decorrentes ‘do regime escravagista’, passíveis de reparação por ‘ação afirmativa para integrar parcelas até hoje desfavorecidas’” (Espírito Santo, 2010, p. 1).

58. Documentos expedidos pós-Constituição Federal de 1988.

A princípio, a comprovação da afrodescendência por meio de documentação parece esbarrar na inexistência de documentos que contenham o quesito cor/raça. Além disso, questiona-se mesmo a forma de identificação utilizada no documento, preenchido muitas vezes por escriturários, que venham a dar seu juízo de valor acerca da cor dos indivíduos, ao invés de primar pela autodeclaração. Diante desse fato, a maneira pela qual a política foi regulamentada poderia impossibilitar sua plena execução, distorcendo-se e excluindo parte significativa de seu público-alvo. Além disso, foi relatado que a emissão de cópias de documentos em cartórios, para a comprovação da afrodescendência, torna-se onerosa para muitos candidatos e inexecutável para outros, originários de família de migrantes, cujos registros cartoriais mais completos têm origem desconhecida ou estão localizados em cidades distantes.

Entretanto, tem sido considerada a possibilidade de o candidato utilizar outros meios de prova mediante julgamento de uma comissão, responsável pela avaliação de outros elementos circunstanciais comprobatórios, evitando que os candidatos sejam excluídos do processo pela ausência de documentação oficial. Este entendimento é atribuído à própria comissão de verificação, não constando em nenhuma normativa legal.

Quanto à referida comissão, é importante ressaltar a diversidade de sua composição – atores governamentais e sociais –, além do fato de que durante a realização dos concursos, ela só foi formada para analisar poucos casos.⁵⁹ Apesar desta iniciativa que demonstra a preocupação com uma presumida exclusão do público-alvo, não há como mensurar quantas pessoas, com dificuldades de obter tais documentos, simplesmente deixaram de se inscrever nos concursos.

As preocupações com relação aos procedimentos de classificação e de chamada em várias listas – a de aprovados, a lista geral, a dos portadores de necessidades especiais e a dos afrodescendentes – também não teriam maiores consequências se não fossem pelas contestações judiciais – mandados de segurança, ação civil e ação de declaração de inconstitucionalidade – que obrigaram a exclusão da reserva de vagas para os candidatos que optaram concorrer às vagas reservadas aos afrodescendentes em diversos concursos. E, neste caso, os conflitos jurídicos gerados pela ausência de jurisprudência acerca da legalidade da reserva de vagas para os afrodescendentes em concursos públicos foram os responsáveis pela suspensão da lei em concursos específicos, causando instabilidade na própria política, uma vez que passou a ser implementada apenas nos casos em que não havia contestação judicial.

Por fim, uma última crítica é de cunho ideológico, de posição contrária à reserva de vagas por não a perceberem como política de inclusão para a promoção da igualdade material, atendo-se aos argumentos liberais da prevalência da igualdade formal, regida pelos princípios da isonomia, da meritocracia. Assim, segundo esta interpretação, a política proporcionaria uma “vantagem” descabida a uma parcela da população que teve seus antepassados explorados pelo sistema, mas que atualmente não existem mais, o que inviabilizaria qualquer tipo de política reparatória.

A reação contrária

A política de reserva de vagas pode ser vista como uma política redistributiva, que possui benefícios concentrados, uma vez que beneficia determinado grupo da população. Entretanto, apresenta custos que, embora difusos, ao retirar parcela de vagas destinadas à sociedade de forma geral, passam a ser percebidos e tornam-se onerosos para grupos específicos sob determinadas circunstâncias e ocasiões. Neste caso, passam a ser concentrados, pois a população atingida – a que realiza o concurso – sente-se prejudicada com esta distribuição de benefícios. E, neste caso, é inevitável a geração de conflitos sociais e políticos quando a lei passa a ser aplicada.

59. O responsável pela implementação da política mencionou a análise de cerca de seis casos, em que apenas um foi indeferido pela ausência da manifestação do requerente.

Como já referido, *a priori*, a sociedade de Vitória não se manifestou amplamente contrária à lei das cotas. Entretanto, logo após a sua regulamentação em março de 2007, os seis editais de concursos abertos⁶⁰ foram contestados judicialmente. E, em agosto do mesmo ano, foram temporariamente indisponibilizadas as listagens com reserva de vagas para afrodescendentes em função de decisão de suspensão judicial até o julgamento do mérito da ação de inconstitucionalidade. O mesmo ocorreu para outros concursos realizados neste mesmo ano e em 2009.⁶¹

Entretanto, não houve questionamento para o concurso de professor e de assistente administrativo – Editais nº 001/2010 e 003/2010, respectivamente –, realizados em 2010, tendo permanecido as listas de afrodescendentes e os candidatos convocados nesta condição. No entanto, o Edital nº 002/2010 (médicos) foi contestado e uma liminar foi deferida em fevereiro de 2011 para que a Lei nº 6.225/2004 e o Decreto nº 13.249/2007 não fossem cumpridos nas seguintes bases:

em virtude de afronta aos princípios constitucionais da isonomia e da eficiência, devendo para tanto publicar uma única lista geral de classificação para todas as vagas ofertadas, sem qualquer distinção de raça ou descendência, sem prejuízo para os portadores de deficiência e, caso já tenha sido homologado o resultado do certame em comento, seja imediatamente suspensas todas as nomeações efetivadas com base no critério de reserva de vagas para candidatos afrodescendentes (Brasil, 2011).

Houve, portanto, uma primeira fase de reação inicial à lei, com bases em liminares de modo a garantir que os candidatos não beneficiados com as cotas fossem nomeados, desconsiderando-se a lista de afrodescendentes. Embora este tipo de ação judicial suspenda a aplicação da referida lei em caso concreto, não houve, neste período, questionamento quanto a sua constitucionalidade.

Conforme informaram os atores governamentais, essa primeira fase – de liminares e ações civis – culminaram em uma batalha judicial contra a aplicação da lei por meio do questionamento de sua constitucionalidade. O Ministério Público Estadual (MPE) resolveu encampar uma ADI, sobretudo em função da repercussão das cotas no concurso de procurador municipal, conforme relatos.

Sobre isso, pondera-se que há maior custo e percepção do impacto (“negativo”) da política quando abrange cargos públicos de maior remuneração e *status* social. Ou seja, o custo social é mais perceptível porque atinge o interesse das pessoas ligadas às classes sociais mais altas, com acesso mais fácil ao Judiciário⁶² para produzir as devidas contestações.

Embora essa hipótese não se siga à risca, uma vez que outros concursos com menor *status* e importância social tenham sido contestados, é importante ressaltar a percepção do público interessado quanto ao início do embate jurídico, que resultou em suspensões da lei em alguns concursos. Assim, o que eram antes mandados de segurança para impedir a disponibilização das listagens de afrodescendentes, tornaram-se ações civis, culminando em ação de declaração de inconstitucionalidade contra a lei e o decreto municipais.

O quadro 4 sintetiza as contestações jurídicas sofridas no município.

60. Editais nº 002/2007 – tecnologia, 003/2007 – auditor, 004/2007 – procurador, 005/2007 – agente, 006/2007 – saúde, e 007/2007 – motorista.

61. Editais nº 008/2007 – cargos de nível médio, 009/2007 – cargos de nível superior, 010/2007 – professor de educação básica III, 001/2009 – médicos, foram interrompidas as chamadas de afrodescendentes.

62. Os relatos obtidos indicam que, sobretudo no Poder Judiciário, existe um histórico de famílias tradicionais que ocupam este espaço social, o que tornaria esta arena de resolução de conflitos tanto tradicional quanto conservadora.

QUADRO 4

Editais de concursos públicos com previsão de reserva de vagas para afrodescendentes na administração municipal de Vitória – Espírito Santo

Edital	Contestação jurídica
002/2007	Liminar
003/2007	Liminar
004/2007	Liminar
005/2007	Liminar
006/2007	Liminar
007/2007	Liminar
008/2007	Ação Civil Pública nº 024.070.622.634
009/2007	Ação Civil Pública nº 024.070.612.809
010/2007	Ação Civil Pública nº 024.070.625.553
01/2009	Sem informação
01/2010	Sem contestação
02/2010	Ação Civil Pública nº 024.110.055.449
03/2010	Sem contestação

Fonte: Prefeitura de Vitória. Dados disponíveis em: <<http://goo.gl/7GjYMv>>.
Elaboração das autoras.

A percepção sobre a política foi divergente nos quadros da burocracia de Vitória. Os gestores da área de recursos humanos ressaltam que a lei fere a meritocracia enquanto os gestores da área racial enaltecem a lei e justificam sua existência por ser “ação reparatória e de combate às desigualdades” e que se trata de uma inovação para combater distorções históricas, sociais e econômicas.

A Ação de Inconstitucionalidade

Como já referido, o MPE, por meio da Procuradoria-Geral de Justiça, propôs uma ADI em novembro de 2007 contra a Lei Municipal nº 6.225/2004, que instituiu o programa de reserva de vagas para afrodescendentes, em concursos públicos para provimentos de cargos na cidade de Vitória.

Requeru-se liminar para a sustação de seus efeitos mediante a alegação dos mesmos motivos do veto exarado pelo então prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas e por considerar que se trata de matéria de competência privativa do chefe do Poder Executivo.⁶³ Ademais, salientou-se que as cotas implicariam aumento de despesas para o erário e, por esta razão, seriam vedadas pelo Artigo 64, inciso I da Carta Estadual, que não admite aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do governador.⁶⁴

Além dos vícios formais, segundo a ação, a lei padeceria de vício material, por violar o princípio constitucional da isonomia, conforme o *caput* do Artigo 5º da Constituição Federal e Artigo 3º da Estadual, conforme citação de julgado do STF, que se posicionaria contra discriminações arbitrárias:

63. Conforme previsão do Artigo 63, parágrafo único, inciso IV da Constituição Estadual, que estabelece que dentre a iniciativa privativa do governador estejam aquelas que dispõem sobre servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos.

64. Alega-se que novos cargos estariam sendo criados e por isso os gastos estariam sendo elevados. Não é levado em conta que a cotas são apenas uma reserva de vagas destinada a um público específico, o que a rigor, não faz crescer o número de cargos públicos.

O princípio da isonomia, que se reveste de autoaplicabilidade, não é – enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica – suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio – cuja observância se vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público – deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei – que opera numa fase de generalidade puramente abstrata – constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejam tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao poder estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade (Brasil, 2007, p. 8-9).

Como não há, na Constituição Federal, previsão de reserva de vagas para afrodescendentes em concurso público, o entendimento do procurador de justiça foi de que a norma também padece de inconstitucionalidade material. Com base nesses argumentos, foi requerida a declaração de inconstitucionalidade e providências necessárias para que cessassem, inclusive retroativamente, todos os efeitos jurídicos até então produzidos.

Em 2008, em decisão processual, o relator da ADI, o desembargador Samuel Meira Brasil Júnior, proferiu decisão favorável à realização de audiência pública. Considerando a relevância social da temática, propõe a participação democrática na interpretação constitucional sob a seguinte argumentação:

é imprescindível a manifestação de qualquer pessoa ou grupo com experiência – própria ou não – sobre as oportunidades dos afrodescendentes no mercado de trabalho, sobre a igualdade ou desigualdade de condições em que concorrem e sobre as dificuldades ou facilidades que enfrentam. (...). Apenas com a participação popular conseguiremos a verdadeira interpretação e autêntica concretização da Constituição (Espírito Santo, 2010).

No início do processo de votação, iniciado em 23 de setembro de 2010, houve a sustentação da defesa das cotas pelo movimento social,⁶⁵ quando várias entidades já se reuniam na qualidade de *amici curiae* no processo. Vários argumentos em favor das cotas foram expostos, entre os quais cabe citar:

- ponderação sobre o conceito do princípio da igualdade, como algo a ser conquistado e não apenas uma declaração;
- comprometimento oficial do governo brasileiro que, desde 2001, zela pelo efetivo combate à discriminação social (Conferência de Durban);
- aprovação, em 2010, do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), legitimando políticas públicas de inclusão;
- diagnóstico do IBGE sobre a desigualdade social e no mercado de trabalho, que justificam a ação estatal para corrigi-las;
- defesa da constitucionalidade das ações afirmativas pelo ministro do STF, Marco Aurélio de Mello, em seminário sobre a temática; e
- razoabilidade da porcentagem de 30% de reserva, visto que, em 2000, a porcentagem de negros do município era de 46% conforme dados do IBGE.

65. O Instituto Elimu Professor Cleber Maciel, o Centro de Comunicação e Cultura Popular Olho da Rua e o Instituto de Estudos Afro-Brasileiro Manuel Querino.

Ademais, o advogado dos *amici curiae* ainda denuncia a reação contrária à lei quando do concurso de procurador do município e não no concurso de magistério, destacando a influência do *status* e condição social do público-alvo nestes concursos:

Os poucos negros que há na administração do município de Vitória ocupam os cargos mais modestos, portanto, os cargos menos cobiçados, os cargos de menores salários. E, prova disso é que o Ministério Público acionou o Judiciário capixaba por ocasião do concurso para o cargo de procurador do município de Vitória – um dos cargos mais almejados, quiçá no Estado do Espírito Santo. Por outro lado, *não se* por ocasião do concurso que instituíra cotas para negros na carreira do magistério municipal, conforme Edital nº 001/2010 publicado pela prefeitura de Vitória, cujos vencimentos, nesse caso para o magistério, variam entre R\$1.440,00 a R\$2.306,00. Essa é a faixa salarial para a carreira do magistério. Sobre esse concurso não há nenhum tipo de impugnação tem notícia de que similar expediente tenha sido adotado (Espírito Santo, 2010, p. 8-9).

O voto do relator do processo é dividido em duas partes, o julgado de nulidade e o mérito da ADI. O início do voto trata da “preliminar de nulidade por ausência de contraditório”, ou seja, sobre a denúncia da conduta do procurador-geral do estado (PGE), que se recusou a atuar em defesa da lei, o que, em tese, prejudicaria o instituto da ampla defesa. Para seu resguardo, o PGE fundamentou sua decisão de não agir por entender que a Constituição Estadual não delibera sobre o assunto. Para o relator, a ausência de contraditório da lei por parte de tal procurador não é passível de provocar nulidade no julgamento. A defesa da lei caberia, então, a procuradoria do município.

Esse primeiro julgado cria uma situação inusitada, que define o destino da defesa da lei. Se a maior motivação da contestação da lei era o concurso de procurador municipal, que incitou tanto os concursados quanto o MPE a contestá-la, agora são os procuradores do município empossados que devem defendê-la.

A segunda parte de seu voto trata do mérito da causa. Inicia como a análise do pedido de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ou seja, da arguição do MPE de que há vício de iniciativa em razão da lei ter sido de iniciativa de um vereador e não do chefe do Executivo municipal – cuja competência seria privativa em leis que versem sobre o regime único dos servidores públicos municipais. No entanto, conforme o parecer, “não há qualquer mácula de inconstitucionalidade formal na Lei impugnada” (Espírito Santo, 2010, p. 29), suas razões:

a iniciativa de lei que vise à *concretização de direito fundamental* (v.g., a igualdade equitativa), concernente à forma de acesso ao cargo público *não é* privativa do chefe do Poder Executivo. (...). É o que ocorreu no caso dos autos. A reserva de vagas para grupos considerados excluídos, como a população negra, não se insere no conceito de “regime jurídico dos servidores públicos”, a ponto de submeter-se à cláusula de reserva de iniciativa. Em verdade, o regime jurídico dos servidores continuará intocável. Não haverá qualquer reflexo sobre ele. Os mesmos direitos reconhecidos para uns, incidirão para os demais. Os mesmos critérios de promoção, remuneração, atribuição do cargo, direitos e deveres, assim como quaisquer outros efeitos decorrentes da relação jurídica com o Poder Público, não serão atingidos e permanecerão sem qualquer alteração. Não haverá nem mesmo qualquer repercussão financeira, como gratificações diferenciadas, faixas salariais distintas, situações jurídicas modificadas etc. (...). Ele [o sistema de cotas] visa apenas a concretizar um direito fundamental: o da igualdade equitativa de oportunidades. Esse princípio não se insere no âmbito do regime jurídico, mas a ele antecede. Constitui verdadeiro critério de promoção de uma sociedade justa (Espírito Santo, 2010, p. 29-30).

Ainda na segunda parte do parecer versa-se sobre a “inconstitucionalidade material por violação ao princípio da igualdade” também alegado pelo Ministério Público na inicial. Nesta seção, o relator divide sua argumentação em diversos tópicos, discorrendo sobre os

métodos de interpretação da Constituição, a identificação e interpretação dos discursos dos intérpretes (*stakeholders*) da Carta Constitucional.⁶⁶ E, na condição de relator, profere parecer contra a inconstitucionalidade material por crer que o conceito de igualdade não deva ser compreendido de modo literal (igualdade formal):

Para que haja um tratamento igual, é necessário que as pessoas estejam em situações iguais, consideradas todas as possíveis circunstâncias relevantes (*ceteris paribus all-things-considered*) de cada um ou de cada situação. Caso contrário, se não houver essa igualdade de situações, então torna-se necessário diferenciar o tratamento para que haja uma equiparação na situação das duas pessoas. Somente eliminando a diferença, com uma “desdiferenciação”, é que teremos igualdade (Espírito Santo, 2010, p. 57-58).

Além disso, enfatiza a importância da adoção de políticas inclusivas como as cotas:⁶⁷

Ao manter as classes sociais segmentadas em negros e brancos, ou seja, ao não promover políticas públicas de inserção e de integração social da população negra – principalmente através do acesso diferenciado aos cargos públicos –, as instituições preservam as contingências que tornam a sociedade injusta. Para corrigir essa injustiça social, é preciso que as carreiras sejam acessíveis através de oportunidades equitativas (Espírito Santo, 2010, p. 63).

Ainda sobre o mérito, cabe ressaltar suas ponderações sobre a identificação dos beneficiários da lei, ou seja, os afrodescendentes. Ao supor que a lei foi formulada para proteger pessoas que são alvo de discriminação étnica ou racial, afirma existir um erro do legislador ao definir o beneficiário como afrodescendentes, uma vez que poderiam incluir pessoas com fenótipos diferenciados dos afro-brasileiros, já que o critério imposto é o da ancestralidade. Por esta razão, defende a utilização do critério definido no Estatuto da Igualdade Racial: população negra – composta por pretos e pardos, conforme critérios do IBGE.

Discorda do argumento acerca da dificuldade da identificação dos diferentes fenótipos em razão da mistura de raças no país, ao asseverar que:

ninguém pode negar a proteção jurídica ao fundamento de que se trata de um caso difícil (hard case). A dificuldade de classificação não é suficiente para negar a existência do direito. Portanto, o que não podemos admitir, em hipótese alguma, é a negativa de todo um programa de correção de desigualdade e de promoção de igualdade de oportunidades, sob o fundamento simplista de que existem (alguns) casos que são difíceis de classificar. Seria o mesmo que afirmar: como existem casos difíceis, o Estado deve negar todas as políticas de correção de desigualdades, inclusive para aqueles que são facilmente identificáveis. (...) Desse modo, nos hard cases, em que há uma zona cinzenta que dificulta a classificação, a autodeclaração deve ser verificada empiricamente com a possibilidade de tratamento diferenciado, passível de discriminação. É óbvio que essa conjugação de fatores é completamente dispensável nos easy cases (Espírito Santo, 2010, p. 82-84).

Defende ainda a natureza transitória das políticas de ação afirmativa, que seja aplicada até o “momento em que a inclusão social atingir a mesma proporção da população negra e branca da respectiva região” (Espírito Santo, 2010, p. 89).

Reitera, também, que a porcentagem de 30% da reserva de vagas para o município de Vitória não é excessiva, haja vista os dados do último Censo à época (2000) apontarem 46% de população negra na capital. Entretanto, considera que a reserva de vagas deve ser feita para a população negra socialmente desfavorecida.

66. O relator disponibiliza diversos trechos argumentativos – contra e favoráveis às cotas – retirados da audiência pública realizada pelo Tribunal.

67. O relator faz um estudo aprofundado dos argumentos do filósofo John Rawls em seu livro *Theory of Justice*, onde descreve que numa situação de ignorância, a escolha por políticas públicas seria pautada pela existência de ações redistributivas e inclusivas, de forma a evitar injustiças sociais e a desigualdade.

E, por fim, declara a sua constitucionalidade:

Bem sei que a solução poderá trazer, eventualmente, um sentimento de injustiça para aqueles que tiveram suas oportunidades diminuídas (mas não excluídas!). Porém, com o devido respeito, parece-me que essa eventual injustiça é tolerável, porque se destina a recompor uma injustiça intolerável. (...) Afinal, é muito mais injusto excluir ainda mais quem já se encontra socialmente excluído do que aumentar ligeiramente a dificuldade daqueles que tenham condições de disputar de modo privilegiado. É muito mais injusto desfavorecer um cidadão já desfavorecido, que não tenha a menor condição de competir em igualdade de condições, do que reduzir algumas poucas vagas daqueles que têm condições favoráveis de uma melhor preparação (Espírito Santo, 2010, p. 102-103).

Proferido o voto do relator, alguns desembargadores o acompanham, mas devido a pedidos de vistas, o julgamento foi suspenso e retomado em meados de 2011. Nesta ocasião, contrariamente ao voto do relator, se posiciona o desembargador Arnaldo Santos Souza com as seguintes argumentações:

- 1) A instituição do programa de ações afirmativa pela Câmara Municipal de Vitória foi atitude impetuosa diante da justificativa generalizada dos argumentos baseados na justiça compensatória e distributiva, uma vez que desconhece-se até mesmo a situação e lotação do corpo de seus servidores públicos.
- 2) Necessidade do beneficiário das ações afirmativas demonstrar que sofre discriminação de modo a impedir ou a dificultar substancialmente o acesso da minoria da que faz parte nas diferentes esferas sociais, demonstrando que não há uma projeção de integração natural em futuro próximo “de modo que se nada for feito, não haverá qualquer tipo de mudança social relevante, dentro de um espaço razoável de tempo” (Espírito Santo, 2010, p. 122).
- 3) Importância da adoção de critério objetivo nas discriminações positivas.
- 4) Alegação da não discriminação racial em processos seletivos públicos, uma vez que os candidatos são selecionados com base meritocrática (concursos). Por isso, defesa da tese de que a barreira para a entrada de negros no serviço público não é racial ou étnica, mas sim social, que consequentemente reflete na capacidade técnica e educacional dos cidadãos;
- 5) Utilização da reserva de vagas nos concursos públicos desvirtua o sistema meritocrático: “Cotas: para estudar, pode; para arrumar emprego, aprenda como todo mundo” (Espírito Santo, 2010, p. 130). As cotas poderiam gerar agravantes, gerando discriminação reversa em relação aos brancos pobres e favorecimento da classe média negra.
- 6) Defesa de outros tipos de políticas que promoveriam a inclusão como isenção da taxa de inscrição e oferta de cursos preparatórios gratuitos para concurso.

Deste modo, o referido desembargador vota favoravelmente à inconstitucionalidade com efeitos *ex-tunc*, retroativos, conforme:

Lei Municipal nº 6.225 de 24/11/2004 – que institui programa de reserva de vagas em concursos públicos com base no critério racial – é materialmente inconstitucional por flagrante ofensa aos princípios constitucionais da igualdade (Artigo 5º, I, da CF), da vedação ao preconceito de cor e a discriminação (Artigo 3º, IV, da CF), da dignidade da pessoa humana (Artigo 1º, III, da CF), do repúdio e vedação ao racismo (Artigo 4º, VIII e Artigo 5º, XLII, da CF), do devido processo legal princípio da proporcionalidade (Artigo 5º, LIV, da CF), da razoabilidade, da eficiência e da impessoalidade corolários do princípio republicano (Artigo 37, *caput*, da CF - Artigo 32, *caput*, da CE-ES) (Espírito Santo, 2010, p. 148).

Proferida essa posição, o restante dos desembargadores, e ao final, a maioria, acompanha este voto. Houve inclusive mudança de alguns votos, para acompanhar a nova posição.

E, ao fim, a lei é declarada inconstitucional. A despeito de algumas manifestações e articulação de entidades do movimento negro em reação ao julgamento e pressionando para um posicionamento da prefeitura, não houve reação da gestão municipal, que permitiu que a decisão tramitasse em julgado sem qualquer contestação.

No entanto, em 2012, foi criada nova Lei de Cotas,⁶⁸ desta vez editada pelo prefeito da cidade, o que sana a contestação de vício formal.

No caso das cotas de Vitória, as reações atomizadas avançaram para outro patamar de contestação quando as cotas incidiram sobre concursos que ofereciam posições melhor remuneradas. Ademais, cabe considerar os limites inerentes ao critério da afrodescendência e aos procedimentos de identificação racial por meio de documentação. Além de ampliar o espectro de candidatos, a comprovação documental traz uma série de problemas já relatados. Além destes pontos, cabe destacar um grande desafio para a política de cotas em Vitória, que consiste na realização do acompanhamento e a avaliação da política para incrementá-la e avaliar seu desempenho, o que inclui compromisso governamental e cobrança e monitoramento do movimento social e das instâncias de participação.

5.3.2 Estudo de caso de Cubatão

Seguindo os estudos de caso, foi realizada, entre os dias 3 e 6 de setembro de 2012, visita ao município de Cubatão (SP). Foram feitas entrevistas semiestruturadas de caráter qualitativo com diversos atores governamentais (gestores da área de igualdade racial e de recursos humanos, autora da Lei de Cotas, responsável pela área jurídica da prefeitura) e sociais (servidores que ingressaram pelo sistema de cotas e representantes do movimento social), além da observação de campo.

O histórico da Lei de Cotas

Em 2 de outubro de 2002 foi sancionada a Lei nº 2.782 (anexo C), que instituiu reserva de vagas de 20% para negros e afrodescendentes em concursos públicos e para funcionários de empresas prestadoras de serviços que possuíssem contratos firmados com a administração direta e indireta do município de Cubatão.

Essa lei foi de iniciativa da vereadora Rozemeri de França. Segundo ela, a idealização de tal projeto deve-se a sua sensibilidade com a questão racial em razão de sua história de vida. Em seu relato:

A ideia partiu da iniciativa na cidade de Mogi das Cruzes (SP), pioneira no Estado de São Paulo, mas que na época não havia realizado concursos públicos. Ao observar o cenário da população cubatense, via-se que grande parte da população era composta por negros e afrodescendentes, porém, não os encontrava nas esferas do Poder, com a mesma representatividade.⁶⁹

Como a iniciativa legislativa tratava de tema que normalmente suscita debates pela falta de consenso social, Rozemeri não esperava que a Câmara de Vereadores fosse aprová-la facilmente, ou, ao menos, sem criar uma arena de discussão sobre prós e contras de sua implementação. Entretanto, para sua surpresa, o então projeto de lei foi aprovado sem oposição, seja por parte de seus pares, seja por parte do então prefeito, Dr. Clermont Silveira Castor, de partido opositor ao seu. Sobre isto, pondera que houve indiferença da comunidade:

68. Lei nº 8.392, de 14 de dezembro de 2012, regulamentada pelo Decreto nº 15.604/2012. A nova legislação mantém as porcentagens e procedimentos da anterior.

69. Entrevista à ex-vereadora Rozemeri de França em setembro de 2012 em Cubatão (SP). Realizada pelas autoras.

A iniciativa da lei era fazer essa discussão vir à tona, mobilizar pessoas e fortalecer o movimento pela conquista de políticas públicas em favor desse segmento social, além do ingresso no serviço público. Porém, estranhamente, o projeto de Lei não encontrou nenhuma restrição por parte da classe política, sendo aprovado à unanimidade pelos vereadores e sancionado pelo prefeito em seguida. Na verdade, o silêncio do Plenário me chocou muito. Os parlamentares aprovaram e pronto! Ninguém se pronunciou.

Não houve participação do movimento negro em sua elaboração nem mesmo apoio. Ademais, afirma ter sido criticada por muitos negros, os quais viam na lei um “atestado” de inferioridade, uma vez que acreditavam que partiria da premissa de que os negros e afrodescendentes não fossem capazes de serem selecionados sem a concessão de tal benesse; não obstante, segundo a ex-vereadora, muitos destes críticos, futuramente, foram beneficiados pelas cotas. Rozemeri atribui estas críticas à falta de compreensão da sociedade do conceito de reparação e do objetivo da lei que não era de segregação, mas de política de inclusão com tempo definido, a ser abolida no futuro quando fosse alcançada a igualdade:

Posteriormente [à aprovação da lei], aconteceram algumas manifestações contrárias, quando realizado o primeiro concurso com reservas de vagas, o que motivou uma ADI. Ainda assim, a decisão foi favorável à iniciativa e, desde então, várias pessoas aderiram ao recurso legal e hoje, compõem os quadros do funcionalismo público. O objetivo principal da lei foi atingido. Entretanto, muitas pessoas contrárias à ideia passaram a hostilizar a autora da lei (sic) e, inclusive, conheci pessoas negras que, mesmo contra as cotas, resolveram se inscrever nos concursos como tais e se beneficiaram com a reserva de vagas.

Acusada de legislar em causa própria, já que, embora de tez branca, é casada com um negro, e apelidada de “Princesa Isabel de Cubatão”, a ex-vereadora relata que sofreu isolamento político. Crê que, por este motivo, não conseguiu se reeleger no pleito seguinte. Atualmente, mesmo fora da vida pública, Rozemeri afirma que a lei pode ainda ser melhorada, seja pela previsão da inclusão de pobres, seja pela definição de público-alvo restrito aos negros (atualmente refere-se a afrodescendentes). Entretanto, aponta avanços na política para a promoção da igualdade racial na cidade com a criação de uma coordenadoria específica e com a decisão, em 2012, do STF favorável às cotas para ingresso no ensino superior:

A decisão do STF recentemente a respeito das cotas nas universidades foi uma grande vitória. A medida corroborou a ideia de que medidas devem ser adotadas para reduzir a desigualdade. Só por isso, meu mandato já teria valido a pena! O perfil da cidade de Cubatão tende a mudar com o tempo e fará jus ao seu povo, que contribui para a riqueza deste país, gerando oportunidades de trabalho para todos!

A implementação da lei

O Decreto Municipal nº 8.356/2002 (anexo D), publicado dois meses após a sanção da lei, regulamentou sua aplicação. Estabeleceu o critério racial disposto na Rais do Ministério do Trabalho e Emprego como parâmetro para a identificação de negros e afrodescendentes, segundo autodeclaração. Entretanto, para concorrer a estas vagas, a opção do candidato deveria ser manifestada no ato de inscrição e, para concorrer à reserva, deveria apresentar documentação oficial própria ou de seus ascendentes com a indicação de raça/cor; em sua ausência, poderia ser feita uma declaração de próprio punho.

O decreto também normatizou os critérios das cotas para contratos de prestação de serviços, aqueles “de mão de obra de terceiros, para a execução em todas as dependências dos serviços públicos da administração direta e indireta, ou mesmo nas áreas, vias e logradouros públicos” (anexo D), aplicando-se, inclusive, nas situações de dispensa e inexigibilidade de licitação. A fiscalização desta parte da norma caberia ao órgão requisitante.

Ainda em 2002, foi lançado o primeiro concurso com a reserva de vagas para negros e afrodescendentes. Entretanto, no decorrer dos anos, a política sofreu uma mudança por terem sido detectadas falhas na sua execução. Havia uma avaliação compartilhada pelos gestores de que existiam candidatos aprovados pelas cotas que não se enquadrariam necessariamente como negros.

Foi consensual tanto por parte dos gestores como por parte dos servidores entrevistados que muitas pessoas, mesmo algumas que não concordavam com a política de cotas, inscreveram-se em concursos declarando esta condição, apesar de, socialmente, não serem consideradas como negras. Ressaltam, porém, que há uma dificuldade e limitação deste tipo de juízo de valor, pois qualquer pessoa que comprovasse ter ascendentes negros estaria enquadrada na lei. É importante ressaltar que, quando esta questão foi levantada, em geral, os entrevistados acabaram pontuando que a lei da reserva de vagas deveria beneficiar apenas pessoas pretas e pardas, pois, afinal, seriam elas as vítimas de preconceito.

Diante dessa avaliação acerca de eventuais “fraudes”, a prefeitura, em 2010, editou o Decreto nº 9.567 (anexo E), revogando a autodeclaração exclusiva, na ausência de documentos oficiais comprobatórios.

Embora essa medida visasse o controle de fraudes, acabou prejudicando muitos negros e afrodescendentes do município por uma série de fatores que foram apontados tanto pelos próprios gestores como por servidores e pessoas ligadas ao movimento negro da cidade. Um deles é a ausência da informação raça/cor em documentos recentes e mais comuns dos cidadãos (registro de identidade e carteira de motorista, por exemplo), exigindo que os candidatos requeiram certidões específicas⁷⁰ em cartório, usualmente caras.

Além disso, por vezes somente se teria acesso à documentação na cidade de origem do candidato ou do familiar, o que dificulta ou inviabiliza sua obtenção. Assim, seja pela falta de informação, seja pelo custo, a avaliação dos entrevistados é de que se limitou o acesso do público-alvo. Outro complicador é a própria qualidade da informação de raça/cor do candidato ou de parentes nestas certidões, pois é usual que o agente público proceda ao registro de cor conforme a sua avaliação e não que seja requerido que o indivíduo ou seus pais o façam.⁷¹

De fato, essa percepção de “uso indevido das cotas” residia no fato de que, além de negros, outros indivíduos, desde que descendentes de negros, eram beneficiados. Desta forma, a exigência da comprovação da ascendência não solucionaria o impasse.

A preocupação com outra forma de aplicação da lei surgiu em um contexto institucional em que relata-se existência de maior espaço para a implementação de políticas voltadas para população negra. Neste mesmo ano, a prefeita Márcia Rosa de Mendonça Silva realizou uma reforma administrativa e criou a Coordenadoria Especial de Igualdade Racial e Étnica (vinculada à Secretaria de Direitos Humanos). Até o momento, inexistia qualquer estrutura executiva voltada para a temática racial.

Embora a coordenadoria não tenha participação definida na política de reserva de vagas, a sua implantação possibilitou um espaço institucional para seu eventual acompanhamento e monitoramento (ainda que esta tarefa pudesse ser desenvolvida, em parte, pelo órgão responsável pela realização de concursos). Entretanto, por ser um órgão recente, alegava-se

70. Menciona-se a certidão de nascimento de inteiro teor, na qual constariam as características físicas do indivíduo.

71. Caso emblemático é de um militante negro que, contando sua estória de participação em um concurso, explicou sua dificuldade em comprovar sua cor em razão do registro oficial. Filho de mãe branca e pai negro, ao ser registrado em cartório pela mãe, foi definido como branco. Sua irmã, embora de pele mais clara que a sua, consta como negra, já que fora registrada por seu pai. Diante desse impasse, optou por fazer recurso escrito, fundamentando juridicamente a importância e validade da autodeclaração e acabou tendo sua inscrição deferida. Embora tenha tido êxito em seu pleito, poucos candidatos teriam recursos e condições de fazer o mesmo.

que ainda não havia ações para operacionalizar esta tarefa. Ainda em busca de institucionalização, a coordenadoria procurava, à época, reativar o Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra,⁷² inativo desde 2006, e atuava em outras frentes, em que se destacam: gestão do Projeto “Igualdade nas Comunidades”;⁷³ capacitação e treinamento especializado em humanização e combate ao racismo no Sistema Único de Saúde com os profissionais de saúde do serviço público e iniciativa privada; implementação do Plano Municipal de Igualdade Racial (Plamapir); projeto de criação do Fórum de Educação de Diversidade Étnico-Racial; participação em comitês e parcerias com outras secretarias.

Além da importância da coordenadoria, há, também, que se considerar o seu papel simbólico na figura de seu coordenador, Júlio Evangelista Santos Júnior, servidor que ingressou na administração pública por meio das cotas, além de ser militante do movimento social negro.

Passados quase dez anos da implementação da política, ao final do primeiro semestre de 2012, o município registrou oito concursos realizados e 573 candidatos nomeados na condição de negros/afrodescendentes, em um total de 2.291 nomeações de candidatos oriundos da lista geral de classificação.

Conforme a gestora de recursos humanos, na apuração dos concursos, estabelece-se uma lista geral que deve obedecer à ordem de classificação, observando as proporcionalidades dos candidatos afrodescendentes e pessoas com deficiência. Na verdade, é importante destacar que a reserva de vagas na cidade de Cubatão não acaba por estabelecer teto máximo, como ocorre em Vitória e no Paraná, pois o candidato que opta pela reserva de vagas pode ser nomeado pela lista geral. Isto é, se um candidato cotista ficar em primeiro lugar na classificação geral de um concurso com dez vagas, ele não participará da cota de duas vagas, mas sim será nomeado na condição de primeiro classificado, dando oportunidade para mais optantes pelas cotas ingressarem nos quadros da administração pública.

Percepção da política

Na visão dos gestores da Secretaria de Direitos Humanos, a política é positiva. Reconhecem a existência da falta de acompanhamento, sobretudo em função da criação recente da coordenadoria de igualdade racial. Entretanto, percebe-se a falta de estrutura, afinal, apenas duas pessoas são alocadas para tratar desta temática, que perpassa desde atividades de capacitação, elaboração de projetos, eventos e, sobretudo, atuação na área da saúde para a população negra.

Esses gestores também reconhecem a necessidade da mudança na legislação em função da forma como a lei está regulamentada, pois a sua construção baseada na descendência fornece margem para a ampliação dos beneficiados para além do objetivo inicial da lei. Esta alteração, segundo informado, deverá ser objeto de atenção em breve.

Apesar de ressaltarem a importância da política, desconhecem o histórico da legislação e dos eventuais conflitos jurídicos (apontados pela pesquisa documental). Também não foi possível obter informações, junto aos gestores desta área, sobre a aplicação das cotas em relação às empresas contratadas pela prefeitura (como previsto na legislação).

Enquanto a preocupação maior dos gestores se atinha à necessidade de estrutura para acompanhamento da política e à desejável alteração na legislação sobre as cotas, as lideranças sociais mostraram outras facetas da execução da política. Foi realizado grupo focal com representantes do movimento negro, ocasião em diversas questões sobre o funcionamento da política foram destacadas.

72. O conselho foi criado em 1990 pela Lei nº 1.843, entretanto, espera-se que nova lei venha a regular seu funcionamento.

73. Seu objetivo é levar a todas as comunidades do município as discussões e debates pelos quais as políticas de promoção da igualdade racial perpassam.

Primeiramente, enfatizou-se a dificuldade da comprovação da raça/cor dos candidatos. Como já referido, a atual redação da lei – que extinguiu a possibilidade de autodeclaração exclusiva – fez com que os candidatos tivessem maior dificuldade para comprovar sua origem, já que deveriam recorrer a registros oficiais. A crítica concentrou-se na dificuldade de acesso a tais documentos em virtude:

- da questão financeira: os documentos requisitados em cartórios são caros e, considerando o *status* social da população negra, poucos poderiam pagar por eles;
- da dificuldade de acesso físico/geográfico: levando-se em conta que grande maioria dos habitantes da cidade são originários de outras regiões do país – em virtude da concentração das indústrias que propiciou o fluxo migratório –, poucas pessoas teriam condições de requisitar tais documentos em cartórios de outras localidades;
- da falta de conhecimento da existência de documentos que contenha a raça/cor, uma vez que esta informação *é ausente* nos documentos mais usuais dos brasileiros; e
- da ausência de critério do estabelecimento da raça/cor dos indivíduos, uma vez que é usual os escriturários emitirem seus próprios juízos de valor na documentação alheia.

Embora reconheçam que a política de cotas no município tenha permitido fraudes ao contar com a possibilidade de autodeclaração exclusiva, a sua retirada, por sua vez, prejudica o acesso de candidatos negros, pelas razões elencadas. Também, pondera-se que política deveria ser alterada para contemplar apenas negros – retirando-se a referência aos afrodescendentes. No grupo, foi consensual a percepção de que a população negra é marginalizada e *é* aquela que ocupa os cargos com menor *status* social, seja pela menor oportunidade social, seja por fator de preconceito. Assim, sugeriu-se, inclusive, a existência de cotas para cargos de chefia nas repartições.

Além dessas sugestões e críticas, acrescenta-se outro problema: a falta de divulgação da política para que, cada vez mais, a comunidade negra se apodere da ação afirmativa e se inteire de sua operacionalização. Os militantes acreditam que, no imaginário social, permanece a ideia de que participar das cotas garante necessariamente a inclusão do candidato que se alistou nesta condição; como se fosse fácil e até garantida a aprovação, independentemente do esforço individual e do alcance de pontuação mínima na seleção.

Por fim, *é* importante ressaltar a reflexão sobre a questão de o negro se envergonhar de se identificar como cotista. Embora entre os participantes desta dinâmica não houvesse servidores públicos concursados, *é* clara a percepção de que a mídia, em geral, contrária à política, cria um estigma de “favoritismo” que faz com que os cotistas se sintam constrangidos a assumirem que foram beneficiados pela reserva, como se tal condição definisse a sua capacidade intelectual.

Talvez essa seja a questão mais intrigante abordada nos dois grupos focais realizados com servidores que ingressaram por meio de cotas. Um primeiro grupo de discussão foi feito entre servidores de diferentes categorias profissionais (saúde, área jurídica e assistência social). Um segundo grupo foi realizado com professoras de uma mesma escola da rede pública de ensino. Houve dificuldade em encontrar servidores que se dispusessem a falar abertamente sobre a temática.⁷⁴ Ademais, a maioria dos participantes acabou deixando claro que, mesmo se não houvesse a cota, assumiriam a vaga, pois, afinal, foram bem colocados – a cota teria apenas possibilitado uma convocação mais rápida.

74. O gestor da política entrou em contato com diversos servidores cotistas, mas muitos recusaram a participação em razão do desconforto pessoal que a discussão poderia trazer.

Em razão de as cotas serem destinadas aos afrodescendentes, os participantes dos grupos possuíam diferentes fenótipos e, aqueles com a pele mais clara, mesmo sem qualquer provocação, procuraram se justificar sobre a razão que os levaram a optar pelas cotas: o fato da lei beneficiá-los (legalidade da participação) e que a opção garantiria maior possibilidade de aprovação do concurso. E, apenas no primeiro grupo dos servidores surgiu a percepção de que a política deveria ser destinada às pessoas com fenótipo negro, uma vez que seria o grupo marginalizado socialmente; enquanto que no grupo das professoras este tópico não surgiu para debate.

A política da reserva de vagas também não foi aprovada consensualmente entre os participantes dos grupos. Embora a maioria defendesse a inclusão operada por meio das ações afirmativas – destacando-se a justificativa da reparação – foi possível identificar o discurso alternativo: a solução viria com o fortalecimento do ensino, que daria a possibilidade de competição igual entre as pessoas.⁷⁵ E, no transcorrer das discussões, os debates, sobretudo entre as professoras foram acirrados, momento em que as participantes argumentavam a favor de suas ideias e procuravam convencer umas às outras.

Apenas no primeiro grupo focal dos servidores houve depoimento com relação a “piadinhas” e comentários irônicos sobre a aprovação por meio de cotas: “Passou porque é cota”; ou “Ah, passou nas cotas”. E ali também houve relato aberto do “preconceito ao contrário”, ou seja, da chefe de uma das participantes, negra, para com a servidora de pele clara (mas que se declarava afrodescendente).⁷⁶

Quanto aos procedimentos, as professoras não relataram maiores dificuldades quanto à entrega da documentação exigida. Já o primeiro grupo focal dos servidores foi enfático quanto ao desconhecimento da existência da certidão de inteiro teor, que contém informação sobre cor ou raça, quanto ao seu custo e demora, embora reconheçam, de forma geral, a importância deste procedimento para evitar fraudes.

Os desafios

São diversos os desafios da prefeitura para incrementar e melhorar a política, que já completou uma década. Como já referido, a política tem seu objetivo questionado, ao possibilitar o ingresso não apenas de negros, mas de afrodescendentes de uma forma geral. Por conseguinte, a necessidade de alteração da lei é bastante pontuada, tanto em relação ao termo afrodescendente, quanto ao critério de classificação dos candidatos. Por razões históricas de migração, muitos dos entrevistados relataram dificuldades no acesso à documentação. Assim, outras alternativas deveriam ser consideradas para que o público-alvo não tenha problema em acessar a política que foi para ele desenhada.

O desenvolvimento de um sistema de acompanhamento e monitoramento também se apresenta como desafio, o que possibilitaria análise e aperfeiçoamento da política além de transparência e maior controle social.

5.3.3 Paraná

O Paraná, seguido por mais três estados – Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul –, prevê cotas com critério racial nos concursos para ingresso na administração pública.

75. Um dos servidores que se posicionou contra as cotas, por exemplo, admitiu não ter aceitado participar do concurso por esta reserva. Se optasse pelas cotas, acredita que estaria melhor colocado no último certame a que concorreu. Defende que todos deveriam ser iguais e que a Constituição seja respeitada “Ninguém respeita a Constituição, mas todos acreditam no futuro da nação”, citando a canção da banda Legião Urbana. Segundo este servidor, “estamos em cima do efeito e não da causa”. Já uma das professoras, também contrária às cotas, defende a questão da meritocracia, acredita no valor da igualdade que é inerente ao ser humano, independentemente da coloração da pele. Mesmo de pele mais clara (e quase imperceptíveis traços fenotípicos negros), admite a utilização das cotas para benefício próprio – uma vez que teria direito – e para assumir o quanto antes o cargo público almejado.

76. Diante do relato, outro servidor procurou justificar a agressividade da chefe negra como sendo mais um reflexo das discriminações acumuladas que sofreu.

No entanto, o estado em questão apresenta uma particularidade: a lei estabelece reserva de vagas para o poder público estadual, que envolve demais poderes, além do Executivo.

Foi realizada pesquisa de campo em Curitiba (PR), entre os dias 13 e 16 de dezembro de 2012, com a finalidade de analisar a execução da política de cotas. Para tanto, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas de caráter qualitativo com diversos atores governamentais (gestores da área de recursos humanos, da área racial, gestores do Poder Judiciário e da Procuradoria Geral do Estado) e sociais (movimentos sociais e servidores que ingressaram pela reserva de vagas raciais), além da observação de campo.

A Lei de Cotas

Às vésperas do Natal de 2003 foi sancionada a Lei nº 14.274 (anexo F), que instituiu reserva de vagas de 10% para afrodescendentes nos concursos públicos. A norma assim prevê:

§ 1º A fixação do número de vagas reservadas aos afrodescendentes e respectivo percentual, far-se-á pelo total de vagas no edital de abertura do concurso público e se efetivará no processo de nomeação.

§ 2º *Preenchido o percentual estabelecido no edital de abertura, a Administração fica desobrigada a abrir nova reserva de vagas durante a vigência do concurso em questão* (Lei nº 14.274/2003).

Como abrange o poder público estadual, a legislação é implementada por diversos poderes e órgãos diferentes, sem necessariamente comunicação e instruções mais detalhadas compartilhadas. Por esta razão, verificaram-se diferentes procedimentos e compreensão da norma.

Por exemplo, conforme a legislação, a reserva de vagas raciais não obriga a administração a cumprir as cotas no que concerne às vagas que extrapolam aquelas previstas em edital de abertura. Enquanto este limite (piso) não é seguido nos concursos realizados pelo Poder Judiciário estadual nem pela procuradoria do estado, a regra é seguida pela administração direta do Poder Executivo estadual.

A implementação da política

Foram analisados os poderes Judiciário e Executivo. Conforme citado, no Poder Judiciário, a reserva de vaga é feita obedecendo não somente às vagas previstas em edital inicial, mas em eventuais vagas adicionais. Quanto ao procedimento de verificação racial, o Judiciário, em geral, formaliza uma comissão de verificação, mas este trâmite varia conforme decisão do presidente da comissão do concurso, formada com o objetivo de acompanhar os certames da casa.

A estrutura do Poder Executivo, por sua vez, leva à risca a literalidade do § 2º do Artigo 1º, restringindo a reserva de vaga apenas ao previsto no edital de abertura. Entretanto, isto não ocorre na estrutura do Ministério Público do Estado (MPE), que, em virtude de sua autonomia administrativa, realiza concursos e prevê cotas inclusive ao nomear candidatos em novas vagas.

Importante ressaltar que o Executivo trabalha com a autodeclaração enquanto o MPE realiza comissões de verificação, previstas em edital. O quadro a seguir mostra a comparação da aplicação da política nas três instâncias analisadas:

QUADRO 5
Comparativo da aplicação das leis de cotas no Paraná

Executivo	MPE	Judiciário
Reserva de vagas limita-se àquelas previstas em Edital de abertura. Em vagas suplementares, não é aplicada cota. Método de classificação: autodeclaração.	Reserva de vagas tem proporcionalidade respeitada conforme se abrem mais vagas no edital. Método de classificação: comissão avaliadora.	Reserva de vagas tem proporcionalidade respeitada conforme se abrem mais vagas no edital. Método de classificação: varia conforme entendimento do presidente da comissão organizadora do concurso (entrevistas individuais ou comissão avaliadora).

Elaboração das autoras.

Todos os poderes analisados estão cumprindo a legislação, mas o seu alcance é limitado já que não é feita a chamada dos candidatos conforme a classificação e considerando as três listas conjuntamente (geral, portadores de necessidades especiais e afrodescendentes). A análise da classificação é realizada em cada lista, separadamente, o que restringe o acesso dos afrodescendentes apenas a 10% das vagas: ou seja, se o candidato afrodescendente fosse o primeiro colocado, ele seria chamado pela lista da reserva de 10% e não por sua primeira colocação geral. Desta forma, a cota passa a ser teto para os declarados afrodescendentes.

Interessante observar que gestores da política comentaram não ter se atentado a essa distorção que esse desenho de operacionalização da classificação dos candidatos poderia causar.

A percepção sobre a política

Para os gestores do Executivo da Secretaria de Administração, a política de cotas parece limitar-se a uma obrigação legal a ser cumprida. Para os gestores da área de direitos humanos, responsáveis pela estruturação, em curso, de conselho no campo da promoção da igualdade racial, a lei é importante por ser instrumento de inclusão, mas não exercem nenhum tipo de articulação ou desdobramentos em torno dela,⁷⁷ sendo operacionalizada apenas conforme a literalidade da lei.

Para o gestor de direitos humanos muitas dificuldades devem ser enfrentadas. Para ele, uma delas é o que chamou de “divisão no movimento negro”, outra é a ausência de uma instância dentro da sua secretaria que trate do tema em questão.⁷⁸ Entretanto, acredita que a Lei de Cotas nos concursos não é polêmica, pois não teve repercussão negativa na sociedade. Na realidade, a percepção negativa que aponta se deu na implementação das cotas na Universidade Federal do Paraná.

Para os gestores do MPE, as cotas constituem importante instrumento de inclusão e que é assegurada pelo controle feito por uma comissão avaliadora, a qual julgam ser imprescindível para verificar a “existência de alteração na vida da pessoa que justificasse as diferenças (o preconceito sofrido)”. Fato que consideram que a questão racial não se resume à aparência, mas envolve sobretudo a experiência de vida.

Diferentemente do Poder Executivo onde não há comissão de avaliação, no MPE, por meio desta comissão, o controle tende a ser mais rígido e qualquer tentativa de fraude resulta na suspensão da participação do candidato. Todavia, o mecanismo de controle para o caso dos negros é mais rigoroso do que aquele utilizado para os portadores de necessidades especiais, os quais, se rejeitados na perícia, passam a constar na lista geral. O critério de avaliação também não é padronizado, pois cada edital tem uma forma e suas próprias regras.

77. Os gestores da Secretaria de Administração e de Direitos Humanos inclusive não se conheciam até a ocorrência da visita de campo, quando foi realizada uma entrevista conjunta. Ficou evidente a falta de articulação em torno da temática, seja pela falta de estrutura dentro do Estado de área específica para tratar de assuntos relacionados à área de igualdade racial, seja pela ausência de agenda política voltada para esta área, que priorizem ações em prol da igualdade racial.

78. Está na pauta, na governadoria, a criação de conselho para tratar de políticas públicas da promoção da igualdade racial.

Foi realizado grupo focal com servidores aprovados por meio da reserva de vagas.⁷⁹ Ao se posicionarem sobre as cotas, houve observações acerca da importância da política como fato promotor da inclusão social. Na opinião dos servidores, ainda que tímida, pela porcentagem baixa e pela pouca divulgação – já que a maioria passou a saber das cotas por meio do próprio edital –, a medida fornece alguma oportunidade de inclusão.

Entretanto, relatam a existência de preconceitos sofridos, devido à sua condição especial de ingresso no cargo. Neste sentido, alguns servidores reforçam que, mesmo optante pelas cotas, foram aprovados pela classificação geral. Parecem assim querer destacar o mérito individual para assumir os cargos. Confirmam ainda a existência de preconceito, ainda que o julguem menor que a reação às cotas na universidade.

Na reunião com representantes do movimento negro, a questão mais polêmica revelada referiu-se ao cumprimento literal da lei no Poder Executivo, que somente aplica cotas nas vagas dispostas nos editais de abertura dos concursos públicos. Apontam, também, a falta de apoio político do governo para políticas de promoção da igualdade racial, a exemplo da implementação da temática sobre a história da África nos sistemas de ensino.⁸⁰

Ademais, relataram a existência de preconceito velado pela sociedade e a falta de articulação política tanto por parte do movimento negro como por parte do governo para dar prioridade para a área racial. Apontaram, ainda, falhas na implementação da política por parte do Executivo, que não proporciona participação do movimento na implementação das cotas por meio da criação de uma comissão de avaliação. Ficou evidente que o movimento negro não participou e nem participa da política de implementação das cotas em concursos.

Assim, a política de reserva de vagas para afrodescendentes na administração pública do estado do Paraná apresenta como particularidade as diferentes regras adotadas pelos Poderes e órgãos; além do fato de que política ainda permanece embrionária, em parte devido à falta de espaço na estrutura governamental para produção e acompanhamento de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial.

5.3.4 Estudo de caso – Salvador

Salvador foi um dos municípios que mais recentemente adotou sistema de cotas para negros no serviço público, entre aqueles identificados na pesquisa. Embora seja reconhecida como uma das cidades mais negra do país,⁸¹ a adoção das cotas se deu apenas em 2011. Apesar de ser uma decisão recente, tratava-se da única localidade do Norte-Nordeste com sistema de cotas na administração pública em vigor à época. Todavia, decorrido mais de um ano de sua aprovação, o sistema não foi sequer regulamentado.

Para apresentar o caso de Salvador, além de pesquisa documental, foram entrevistados o autor da lei, o vereador Gilmar Santiago, e o então secretário municipal da reparação, Ailton dos Santos Ferreira, entre os dias 2 e 4 de maio de 2012.

O histórico da Lei de Cotas

O projeto de lei complementar (PLC) que estabelecia o sistema de reserva de vagas para negros na administração municipal de Salvador foi apresentado em 2003 pelo então vereador Gilmar Santiago (PLC nº 3/2003).⁸²

79. Entrevista com um grupo de servidores do Poder Judiciário que passaram em concurso por meio das cotas raciais.

80. Refere-se à implementação da alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), promovida pela Lei nº 10.639/2003.

81. De acordo com o Censo 2010, Salvador é a primeira capital em participação relativa de pretos e pardos (79,5%), terceiro município em número absoluto de negros (2.126.261), atrás de São Paulo e Rio de Janeiro. A cidade com maior participação relativa de negros é Serrano do Maranhão (MA) (94,8%), seguida de Terra Nova (BA), com 93,2% (Laeser, 2011).

82. Apresentado em 25 de novembro de 2003, "Altera a Lei Complementar nº 01/1991 e estabelece cotas para negros nos concursos públicos no âmbito da administração pública Municipal em Salvador." Site oficial da Câmara Municipal de Salvador, seção Proposições do Legislativo. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br>>.

Segundo o vereador, motivação da proposta derivou de sua atuação junto às questões raciais, base de seu mandato. Com origem no movimento sindical, o parlamentar expôs que, desde então, identificava como o racismo era intenso no mercado de trabalho. Mesmo na sua categoria – saneamento – com grande número de afrodescendentes, os negros concentravam-se, via de regra, nos cargos operacionais. O mesmo padrão de desigualdades era percebido em outras categoriais profissionais, repetindo-se inclusive no poder público.

O parlamentar permaneceu por dois anos na Câmara, de onde se retirou para assumir a Secretaria de Reparação do município. Durante este período, segundo seu relato, o projeto de lei permaneceu na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Em nova legislatura, em 4 de maio de 2009, a proposição (PLC nº 02/2009) foi reapresentada por seu autor, novamente eleito vereador.⁸³

Santiago⁸⁴ afirmou que, desde a apresentação do PLC, recebeu conselhos para que retirasse a proposta, sob a alegação de que poderia perder votos. Ainda em 2009, tentou colocar o PLC em votação e sofreu muita resistência. Em sua avaliação, embora os demais parlamentares não afirmassem diretamente ser contra a proposta, era recorrente o argumento imobilizador de que o projeto era muito polêmico. Por sua vez, segundo o parlamentar, o líder do governo, em contato com a Casa Civil da prefeitura, informava que o projeto era inconstitucional e se reportava à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186,⁸⁵ naquela época ainda em tramitação, para justificar que o tema ainda estava em análise na Suprema Corte.

O exercício de intenso diálogo foi fundamental para avanços na tramitação do projeto, dificultado pela inexistência, na Câmara de Vereadores de Salvador, de Frente parlamentar negra constituída, restando a atuação de alguns vereadores que tinham maior inserção no tema.

Com a formação de acordo entre as lideranças, a proposição foi aprovada por unanimidade em 24 de agosto de 2011 (Dias, 2011), estabelecendo cota de 30% das vagas para negros.⁸⁶ No entanto, o PL foi vetado pelo prefeito, sob a alegação de que a proposição era inconstitucional, por vício de iniciativa.

Decerto, algumas legislações sobre cotas, notadamente no Rio Grande do Sul, foram julgadas inconstitucionais pelo mesmo motivo.⁸⁷ De acordo com esta corrente de análise, uma vez que leis que alterem o regime jurídico dos servidores são de iniciativa privativa do presidente da República,⁸⁸ por analogia, em estados e municípios, tais normas deveriam ser apresentadas pelos respectivos chefes do Executivo. A prefeitura de Salvador apontou que, conforme jurisprudência do STF, nem mesmo a sanção posterior do prefeito poderia sanar o referido vício. No entanto, há outras interpretações. No relatório sobre a ação de inconstitucionalidade relativa à lei similar em Vitória, o desembargador relator se opôs a este entendimento, ao defender que uma lei que estabelece reserva de vagas para negros promove concretização de direito fundamental e não alteração no regime jurídico dos servidores, este sim de iniciativa privativa do Executivo.⁸⁹

83. O PL originalmente estipulava cota de 50% das vagas. Por fim, a proposta de cota sofre redução para 30% das vagas.

84. Entrevista com o vereador do município de Salvador, Gilmar Santiago, em 2 de maio de 2012.

85. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, impetrada pelo partido Democratas (DEM) contra o sistema de cotas da Universidade de Brasília (UnB) no STF. Para mais informações sobre este processo e a histórica decisão a favor das cotas raciais, ver Ipea (2013).

86. PLC nº 02/2009, Artigo 6º, § 4º – Aos indivíduos que se autodeclararem como pertencentes ao grupo étnico racial negro segundo a definição do IBGE (pretos e pardos) serão assegurados 30% (trinta) das vagas em todos os níveis da Administração Municipal, conforme dispuser o edital.”

87. Como já discutido na apresentação dos resultados desta pesquisa.

88. Ver CF/1988, Artigo 61: “§ 1º – São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”.

89. “Nessa medida, o sistema de cotas não altera, modifica ou sequer atinge reflexamente o regime jurídico dos servidores. Ele visa apenas a concretizar um direito fundamental: o da igualdade equitativa de oportunidades. Esse princípio não se insere no âmbito do regime jurídico, mas a ele antecede. Constitui verdadeiro critério de promoção de uma sociedade justa”. Ação de Inconstitucionalidade nº 100070023542, voto do desembargador Samuel Meira Brasil Júnior, p. 30, sessão 23 de setembro de 2010.

O fato é que o veto concedeu maior publicidade e repercussão à tramitação do PLC. Por fim, o prefeito apresentou, em 8 de novembro de 2011, proposição de mesmo teor, que foi aprovada por unanimidade (Conrado, 2011). Contudo, cabe ressaltar que a proposição sofre uma discreta – e significativa – alteração: a cota passa de 30% para até 30%.

Resultado desse processo, a Lei Complementar nº 54/2011,⁹⁰ altera a Lei Complementar nº 01/1991 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais), que já estabelecia reserva de vagas em concursos municipais para pessoas com deficiência (até 20%) e para ex-presidiários (até 10%).⁹¹

Houve avaliações de que um dos fatores que contribuiu para a reedição do PL pelo Executivo seria a ausência de concursos programados para a gestão municipal na ocasião. Desta forma, eventuais desgastes políticos seriam herdados pelo sucessor, na implementação efetiva da norma.

No início de 2013, o novo prefeito de Salvador anunciou que a implementação de cotas no serviço público municipal seria objeto do seu mandato (Projeto..., 2013). Embora esta seja uma das atribuições anunciadas para grupo de trabalho (GT) criado no início da gestão, a finalidade desta instância, conforme decreto,⁹² resume-se a “elaborar e executar um programa de comemorações dos eventos relacionados à história e cultura afro-brasileira”.

Durante a campanha eleitoral, um dos temas mais destacados na disputa foi o fato de o partido Democratas (DEM), partido do atual alcade, ser ferrenho opositor das cotas raciais, como ficou evidenciado pela autoria das principais contestações a este tipo de ação afirmativa.⁹³ A pronta criação deste GT parece ser uma resposta a este debate e, ao fim e ao cabo, uma esperança de finalmente ter regulamentada a lei aprovada desde 2011.

Ainda em agosto de 2011, foi apresentado o PL nº 19.371/2011⁹⁴ na Assembleia Legislativa da Bahia, com o fito de estabelecer reserva de vagas (20%) para negros e índios em concursos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos. No entanto, em novembro do mesmo ano, os autores requereram a retirada da tramitação do PL, para que a proposta fosse encaminhada pelo Executivo, evitando a alegação de vício de iniciativa. No entanto, até o final de 2013, o Executivo não havia encaminhado o PL de mesmo teor para a assembleia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a adoção de reserva de vagas para ingresso de negros na administração pública. Para tanto, utilizou como estratégias de pesquisa o levantamento das localidades que implementaram a medida; envio de questionários e a pesquisa de campo. Foram identificadas cinquenta localidades com políticas para ingresso de negros nos quadros públicos. O trabalho procurou analisar o escopo e características das medidas e o processo de implementação das experiências elencadas.

Além das informações apresentadas sobre os resultados de cada fase da pesquisa, cabe pontuar algumas observações – e em consequência, algumas recomendações – sobre as referidas iniciativas.

90. Sancionada em 18 de novembro de 2011.

91. Entretanto, nos últimos concursos realizados pela prefeitura de Salvador, não foi verificada reserva de vagas para ex-presidiários, a exemplo do Edital nº 01/2010 e 01/2001, respectivamente disponíveis nos sítios: <<http://goo.gl/a6st9E>> e <<http://goo.gl/g1JD9h>>.

92. Decreto nº 23.778 de 9 de janeiro de 2013.

93. A exemplo das ações no STF (ADPF nº 186 e ADI do Prouni).

94. Anexado ao Projeto de Lei nº 18.518/2010, que igualmente estabelecia cotas, no caso, de 10%. Cabe destacar que o PL nº 19.371 previa que os postulantes à cota racial tivessem percorrido parte de sua trajetória educacional em escola pública, a depender do nível de escolaridade exigido pelo cargo almejado.

Na formulação das medidas, os processos decisórios para estabelecer as reservas de vagas foram diversos entre si, consolidados a partir da iniciativa de parlamentares ou de ato do Executivo. Neste sentido, foi posta, diversas vezes, a questão da iniciativa do PL, com diferentes entendimentos. Conquanto muitos avaliem que reserva de vagas para ingresso na administração pública trata-se de iniciativa exclusiva do Executivo – e este tenha sido o motivo de suspensão de várias normas – há posicionamentos divergentes bem consistentes, bem como várias leis de iniciativa do Legislativo que não sofreram qualquer contestação.

Durante os processos legislativos, pelo menos nos estudos de caso, não há relato de conflitos intensos para aprovação da norma. Também não há relatos de forte repercussão social da norma. Conforme levantado, houve notícias e contestações momentâneas, sem maiores desdobramentos. Mesmo onde houve resistência para aprovação, como no caso de Salvador, onde o PL tramitou por anos, não havia oposição explícita sobre o tema. Este fato é muito característico do racismo velado, estrutural, que dificulta os avanços nesta área.

Verificam-se diferentes momentos da formulação da política de cotas em concursos públicos: em geral, as primeiras manifestações parecem seguir o discurso da afrodescendência e da reparação, mais alinhadas aos “ecos de Durban”; as manifestações seguintes já assumem um discurso de justiça social, promovendo ações afirmativas para negros e não mais afrodescendentes, em consonância com os movimentos do debate nacional.

Na maioria das experiências cujos gestores responderam ao questionário voltado para a área de igualdade racial, a participação social, quando houve, limitou-se ao período de formulação e aprovação das leis de cotas, especialmente no parlamento, por meio de audiências públicas. Em processos de contestação das leis, como o caso de Vitória, a participação social, notadamente do movimento negro, foi mais presente. Em localidades onde há comissão de verificação, a participação se dá neste espaço, mas apenas para julgamento das candidaturas. Garantir um espaço para diálogo sobre a lei e para possibilidades de aprimoramento parece ser uma carência ampla entre as iniciativas.

Em geral, não há divulgação da política de cotas. A maioria dos servidores ouvidos informou somente ter tomado conhecimento das cotas por meio dos editais. Um processo de “recrutamento” diferenciado dos candidatos seria uma excelente oportunidade de aumentar a efetividade da medida. Nesta direção, o movimento negro, os governos, especialmente os organismos de IR, têm papel basilar.

Na implementação da proposta, também é visível a baixa participação dos organismos de IR, quando existentes. De forma geral, o maior nível de participação dos organismos de IR na política de cota restringe-se à composição de comissões de verificação. No entanto, não há tensionamento dentro e fora do governo para maior transparência das informações e avaliação dos resultados da medida. Este deveria ser um dos desafios prioritários da área de IR onde um sistema de cotas para ingresso na administração pública foi implementado.

Entre as localidades visitadas ou que responderam questionário, não se identificou qualquer processo de acompanhamento estrutural da ação afirmativa. Em algumas localidades, gestores relataram que os dados somente foram sistematizados para responder à demanda deste estudo.

Nas áreas administrativas, responsáveis pela implementação da política, verifica-se um cumprimento burocrático da legislação, ainda que não seja necessariamente de aceitação geral da equipe envolvida. A falta de envolvimento da área administrativa com a temática, aliada à ausência de cobrança do movimento social e das áreas de igualdade racial, contribui para a limitada oferta de dados sistematizados. Em consequência, há pouca transparência das informações, dificultando o controle social e a avaliação da medida.

Nesse sentido, cabe considerar a importância de estabelecer mecanismos periódicos e institucionalizados de avaliação e monitoramento da eficácia da ação afirmativa em tela. Tais mecanismos devem considerar alguns pontos. Inicialmente, deve-se avaliar a participação da população negra nos quadros funcionais, considerando distribuição dos cargos por carreira, nível de escolaridade, faixas de remuneração, lotação, distribuição regional e hierarquia. Ademais, podem-se prever medidas administrativas a serem adotadas quando a participação de negros atingir patamar definido como meta em carreiras específicas. No entanto, para isso, é essencial ter o básico: o quesito cor ou raça nos registros administrativos, notadamente de pessoal.⁹⁵ Ou seja, é preciso “preparar a casa” para ser avaliada, para assim definir seus problemas e as alternativas de ação. Outro ponto fundamental para a avaliação é integrar as áreas responsáveis pela operação da reserva de vagas, de maneira que gerem informações confiáveis e regulares sobre o processo e tenham espaço institucional para reflexão e aprimoramento da medida. Por fim, garantir transparência e participação social.

Na implementação da medida, há uma variedade de critérios adotados para aplicação da legislação de cotas: negros aplicam para concorrência geral e pelas cotas ou somente pelas cotas; a convocação de aprovados pelas cotas se dá em todas as chamadas ou apenas para as vagas originais do concurso; há ou não limite mínimo de vagas para aplicação das cotas e critérios de arredondamento. Todas estas possibilidades não são neutras e têm repercussão direta para o ingresso de maior ou menor número de indivíduos por meio das cotas. Assim, é importante discutir bastante estes critérios nos processos de regulamentação – as leis, em geral, não tratam dos detalhes da operacionalização.

Não há acompanhamento dos servidores selecionados por meio das cotas, para que se possa identificar se há diferenças em termos de ascensão ou permanência, ou quaisquer dificuldades enfrentadas por estes servidores. Para muitos, o tema ainda parece um tabu.

Embora relatos expressem a percepção de que, a partir das cotas, foi possível alterar, ainda que de forma tênue ou não documentada, a configuração do quadro da administração pública, a política de reserva de vagas tem potencial para alterações mais profundas.

Um dos ganhos declarados das ações afirmativas nas universidades, além do efeito imediato do ingresso de mais negros, refere-se à repercussão da medida na instituição. Desde o processo de formulação das cotas, foi corrente a formação de um debate amplo nas instituições de ensino, que resultou no “descortinamento” de um tema antes nem mencionado: o racismo. A ausência de negros nos corpos discentes e docentes foi alvo de críticas e de avaliação; a forma como o tema racial estava presente – ou ausente – na academia foi enfrentado. Como resultado, além de mais negros nos bancos acadêmicos, houve maior debate sobre o tema, programas de assistência foram desenvolvidos ou redirecionados, novas linhas de estudo instituídas para acompanhar os resultados das cotas e apoiar estudantes cotistas, disciplinas foram criadas para tratar do tema racial ou outras foram atravessadas por este conteúdo. Mais programas de pesquisa e pós-graduação trataram das desigualdades raciais. Ou seja, houve externalidades positivas de toda ordem.

Assim, analisando as realidades dos programas de cotas para ingresso na administração pública, além dos pontos destacados, carece-se de um impacto institucional similar ao que aconteceu nas universidades. Deve haver uma demanda para que os programas de cotas não sejam apenas programas para ingresso de negros – o que já seria uma grande realização –, mas também para ingresso do tema racial nas instituições. Criar espaços institucionais para discussão do racismo, para denúncias, inserir o debate nos programas de formação de pessoal, possibilitar maior transversalidade do tema em outras políticas; estes seriam possíveis efeitos da ação afirmativa que ainda não apareceram nas iniciativas estudadas.

95. No governo federal, foi recentemente encaminhado Aviso Interministerial para inclusão do quesito cor ou raça em todos os registros administrativos, praticamente dez anos depois da criação da Seppir. No entanto, há uma série de registros que têm o quesito, mas padece de subnotificação, de falta de tratamento ou uso dos dados. A divulgação dos dados do próprio Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), do governo federal, no boletim estatístico de pessoal, não inclui esta informação, apesar da existência do quesito cor ou raça. Ver: <<http://goo.gl/nyYzkO>>.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/cJCmOS>>.
- _____. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Procuradoria Geral de Justiça. Petição inicial. **Ação de Inconstitucionalidade nº 100070023542**. 2007.
- _____. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Procuradoria Geral de Justiça. **Ação Civil Pública**, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/mHgP3Q>>.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 – Voto. Distrito Federal. Brasília: STF, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/gUf6Ia>>.
- _____. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 – Voto. Distrito Federal. Brasília: STF, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/LstLFO>>.
- CONRADO, R. Câmara aprova cota racial e veto a projeto da oposição. **Jornal a Tarde**. 9 out. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/OKcd6f>>.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.
- DIAS, J. Cotas para negros em serviço público visam reduzir desigualdades. **Jornal a Tarde**. 4 set. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/oeQ1Gf>>.
- ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. **Ação de Inconstitucionalidade nº 100070023542** – Relatório. 23 set. 2010.
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.
- GOMES, J. B. B. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. São Paulo: Renovar, 2001.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009. p. 443. Disponível em: <<http://goo.gl/w4Sq6i>>.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, v. 31, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Tx6xDt>>.
- INCTI – INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE INCLUSÃO NO ENSINO E NA PESQUISA. **Mapa das ações afirmativas no Brasil**. CARVALHO, J. J. (Org.) Brasília, 2012. Disponível em: <www.inctinclusao.com.br>. Acesso em: 23 maio 2013.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, v. 19. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/rfPHA9>>
- _____. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, v. 20. Brasília: Ipea, 2012.
- _____. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, v. 21. Brasília: Ipea, 2013.
- LAESER – LABORATÓRIO DE ANÁLISES ECONÔMICAS, HISTÓRICAS, SOCIAIS E ESTATÍSTICAS DAS RELAÇÕES RACIAIS. Mapa da população preta & parda no Brasil, 2010. Ano 3, v. 3, n. 10, **Tempo em curso**, out. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/jYeHN1>>.

LASSWELL, H. D. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 172, 1984.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 600.

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**. Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE). Brasília: OIT, 2006.

PROJETO prevê implantação de cotas no serviço público municipal. **Diário Oficial do Município**, p. 3, 10 jan. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/bvnsfE>>.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. (Orgs.). **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, S. A. **Ações afirmativas na educação pública superior brasileira**: o perfil dos estudantes egressos do sistema de cotas na Universidade de Brasília. Providence: Brown University, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/rXPB8>>.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, T. D. **Ação afirmativa com critério racial em concurso público para provimento de cargos efetivos da administração pública federal**. Brasília: Ipea, 2012a. (Nota Técnica). Mimeografado.

_____. **O estatuto da igualdade racial**. Brasília: Ipea, 2012b. (Texto para Discussão, n. 1712).

SILVA, T.; GOES, F. (Org.) **Igualdade racial no Brasil**: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

SILVEIRA, R. D. Discriminações legais em concursos públicos e princípio da igualdade: um estudo sob os paradigmas das ações afirmativas e das políticas públicas de inclusão das minorias nas últimas décadas. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede)**, Salvador, n. 19, jul./set. 2009.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e a subversão do estado de direito. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 4, n. 6, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/9js3ul>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Mensagem, n. 21, 10 out. 2011.

SILVEIRA, D. C. Teoria da justiça de John Rawls: entre o liberalismo e o comunitarismo. **Trans/form/ação**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 169-190, 2007.

APÊNDICE A

Questionário aplicado às áreas de igualdade racial (IR), nos municípios e estados (questionário 1)

I – Identificação do Responsável pelo preenchimento

1.1 Nome: _____

1.2 Sexo: () Masculino () Feminino

1.3 Idade: _____

1.4 Cor ou raça: () Branca () Preta () Amarela () Parda () Indígena

1.5 Escolaridade:

() Ensino fundamental (1ª grau) incompleto () Ensino fundamental (1ª grau) completo

() Ensino médio (2ª grau) incompleto () Ensino médio (2ª grau) completo

() Ensino superior incompleto () Ensino superior completo

() Pós-graduação

1.6 Órgão a que está vinculado:

1.7 Cargo:

1.8 Vínculo:

() Estatutário () Celetista () Somente comissionado () Sem vínculo permanente

Estatutários são os servidores regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU).

Celetistas são os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Somente comissionados são os ocupantes de cargo em comissão *que não possuem cargo efetivo*.

Têm como vínculo somente o cargo comissionado que exercem.

Sem vínculo permanente são os cedidos por órgãos públicos federais ou estaduais, os prestadores de serviços, os voluntários, os contratados administrativamente, entre outros (IBGE, 2009).

1.9 Tempo de serviço (em anos):

Total: _____ No serviço público: _____ Nesta prefeitura: _____ Neste cargo: _____

1.10 Telefone: _____

1.11 Endereço eletrônico: _____

II – Sobre a Promoção da Igualdade Racial no Município

2.1 Existe órgão responsável pela formulação, coordenação e implementação de políticas para promoção da igualdade racial no município?

() Sim () Não (em caso negativo, passe para o item 2.6)

2.2 Informe o nome do órgão gestor da Promoção da Igualdade Racial:

2.3 Este órgão caracteriza-se como:

Setor é a parte organizacional da prefeitura sem *status* de secretaria

() Secretaria municipal exclusiva

() Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo

() Setor subordinado a outra secretaria

() Órgão da administração indireta

() Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais

2.4 Dados do titular do órgão gestor da Promoção da Igualdade Racial:

Nome: _____

Telefone: () _____ E-mail: _____

2.5 O órgão gestor responsável pela política de promoção da igualdade racial no município possui orçamento próprio?

() Sim () Não

2.6 O tema promoção da igualdade racial é tratado por: (admita múltipla marcação)

() Lei Orgânica

() Plano Plurianual

() Lei de Diretrizes Orçamentárias

() Política, Plano ou Programa de promoção da igualdade racial

() Nenhum dos instrumentos

2.7 Existe no município Conselho de promoção da igualdade racial ou similar?

() Sim () Não (em caso negativo, passe para o item 2.8)

2.7.1 Qual o ano de criação do Conselho de promoção da igualdade racial?

2.7.2 O Conselho se reuniu nos últimos doze meses?

() Sim () Não

2.7.3 A que órgão o Conselho de promoção da igualdade racial está vinculado?

2.8 Indique quais as principais ações desenvolvidas pelo município para a promoção da igualdade racial.

III – Sobre ações afirmativas e reserva de vagas na administração pública

3.1 Faça um breve histórico sobre o processo de criação e implementação da política de reserva de vagas para negros na administração pública do município.

3.2 Como o órgão de Promoção da Igualdade Racial ou similar participa da política de reserva de vagas para negros na administração pública municipal?

3.3 Existe, no município, algum processo de avaliação do sistema de reserva de vagas para negros? Em caso positivo, indique quais são os procedimentos envolvidos (relatórios, comissões, estudos técnicos, auditorias, etc.)

3.4 Existe, no município, algum processo de divulgação do sistema de reserva de vagas para negros? Como é realizado?

3.5 Há participação social na implementação do sistema de reserva de vagas para negros? (Indique realização de audiências públicas, participação de Conselhos, envolvimento da sociedade civil, etc.)

3.6 Qual a avaliação do órgão de Promoção da Igualdade Racial ou similar sobre o programa de cotas na administração pública?

3.7 Em sua opinião, houve mudanças na administração pública com a implementação do sistema de reserva de vagas para negros? Quais?

3.8 Quais são as principais críticas e apoios que o sistema de reserva de vagas para negros recebeu e por parte de quem?

3.9 Você tem conhecimento de outros municípios ou estados que adotem programas de ação afirmativa de ingresso de negros na administração pública?

Solicitação de documentos

Prezado(a) colaborador(a),

A fim de complementar a pesquisa, solicitamos que envie, para os endereços eletrônicos indicados no início, os seguintes documentos:

- Relatórios que indiquem número de negros/afrodescendentes do quadro de pessoal do estado e/ou que façam avaliação da inclusão de reserva de vagas para negros em concursos públicos ou processos seletivos;
- Quaisquer outras informações que julgar relevante.

Muito obrigada pela atenção e disponibilidade. Sua participação será muito relevante para o desenvolvimento da nossa pesquisa.

APÊNDICE B

Questionário aplicados às áreas de recursos humanos (RH) nos municípios e estados (questionário 2)

I - Identificação do responsável pelo preenchimento

1.1 Nome: _____

1.2 Sexo: () Masculino () Feminino

1.3 Idade: _____

1.4 Cor ou raça: () Branca () Preta () Amarela () Parda () Indígena

1.5 Escolaridade:

() Ensino fundamental (1º grau) incompleto () Ensino fundamental (1º grau) completo

() Ensino médio (2º grau) incompleto () Ensino médio (2º grau) completo

() Ensino superior incompleto () Ensino superior completo

() Pós-graduação

1.6 Órgão a que está vinculado:

1.7 Cargo:

1.8 Vínculo (*verificar quadro na questão 2.1*):

() Estatutário () Celetista () Somente comissionado () Sem vínculo permanente

1.9 Tempo de serviço (em anos):

Total: _____ No serviço público: _____ Nesta prefeitura: _____ Neste cargo: _____

1.10 Telefone: _____

1.11 Endereço eletrônico: _____

II – Quadro de pessoal da Prefeitura

2.1 Registre a quantidade de pessoas ocupadas conforme discriminação abaixo:

Estatutários são os servidores regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU).*Celetistas* são os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).*Somente comissionados* são os ocupantes de cargo em comissão *que não possuem cargo efetivo*.

Têm como vínculo somente o cargo comissionado que exercem.

Sem vínculo permanente são os cedidos por órgãos públicos federais ou estaduais, os prestadores de serviços, os voluntários, os contratados administrativamente, entre outros (IBGE, 2009).

a) Administração direta municipal:

Estatutários: _____

CLT: _____

Somente comissionados: _____

Estagiários: _____

Sem vínculo permanente: _____

Data de referência: _____

b) Administração indireta municipal: (não deverão ser considerados os fundos municipais ou outros fundos como FUNDEB, FNS, entre outros)

Estatutários: _____

CLT: _____

Somente comissionados: _____

Estagiários: _____

Sem vínculo permanente: _____

Data de referência: _____

2.2 Houve algum tipo de contratação de pessoal nos últimos 24 meses (para estatutários, celetistas ou temporários)?

() Sim () Não

2.3 Existe, no quadro da administração direta, algum registro da cor ou raça dos servidores?

() Sim () Não (em caso negativo, passe para o item 2.4)

2.3.1 O campo cor ou raça é preenchido com regularidade, sendo possível extrair um perfil atualizado da cor ou raça dos servidores?

() Sim () Não (em caso negativo, passe para o item 2.4)

2.3.1.1 Informar número de servidores negros em cada categoria (administração direta e indireta):

Estatutários: _____

CLT: _____

Somente comissionados: _____

Estagiários: _____

Sem vínculo permanente: _____

Data de referência: _____

2.4 Informe dados do órgão responsável pela organização de concursos públicos para provimento de pessoal no município:

Nome do órgão: _____

Nome do titular: _____

Telefone: () _____

E-mail: _____

III – Sobre concursos públicos (para pessoal efetivo e temporário)

3.1 Houve nos últimos 24 meses concurso público realizado pela administração direta ou indireta para contratação de pessoal?

() Sim () Não (em caso negativo, passe para item 3.2)

3.1.1 No edital de algum dos concursos realizados nos últimos 24 meses, houve reserva de cargos para:

() Pessoas com deficiência

() Negros/afrodescendentes

() Indígenas

() Outras reservas de vagas. Especificar: _____

3.2 Sobre a vigência do sistema de reserva de vagas para negros nos concursos públicos

() continua em vigor.

() continua em vigor, mas não foi implementado.

() está suspenso por decisão judicial.

() foi revogado por decisão da prefeitura.

() foi revogado por decisão da Câmara de Vereadores.

() não se aplica (*passe para seção IV*).

() outra situação. Especificar: _____

3.3 Sobre *todos* os concursos públicos realizados com *reserva de vagas* para negros, informe:

Se não houve concurso público com reserva de vagas para negros, passe para seção IV.

Total de concursos realizados: _____

Total de candidatos nomeados (cotistas e não cotistas): _____

Total de vagas disponibilizadas para o sistema de reserva de vagas: _____

Total de candidatos optantes pelo sistema de reserva de vagas para negros nomeados: _____

Número do edital/ano do último concurso: _____

IV – Sobre cargos em comissão

4.1 Há alguma modalidade de reserva de vagas no preenchimento dos cargos em comissão?

() Sim () Não (em caso negativo, passe para a seção V)

4.2 Na seleção de profissionais para cargos em comissão, há reserva de vagas para:

() Pessoas com deficiência

() Negros/afrodescendentes

() Indígenas

() Outras reservas de vagas. Especificar: _____

4.2.1 O percentual de reserva de vagas incide sobre:

() total de cargos comissionados em cada órgão.

() total de cargos comissionados na prefeitura.

() outro sistema de reserva de vagas. Especificar: _____

4.3 Sobre a vigência do sistema de reserva de vagas para negros no preenchimento de cargos em comissão:

() continua em vigor.

() continua em vigor, mas não foi implementado.

() está suspenso por decisão judicial.

() foi revogado por decisão da prefeitura.

() foi revogado por decisão da Câmara de Vereadores

() outra situação. Especificar: _____

V – Sobre ações afirmativas e reserva de vagas na administração pública (concursos públicos e cargos em comissão)

5.1 Quais as normas sobre ações afirmativas e reserva de vagas para negros/afrodescendentes no município (leis, decretos, portarias, resoluções)? (Informar inclusive normas revogadas).

5.2 Há questionamento judicial ou administrativo sobre algumas dessas normas?

() Sim () Não

5.2.1 Indicar quais normas estão sendo questionadas e qual o estágio atual desses processos. (Se há processo judicial, informar número e sede da ação).

5.3 Apresente a relação dos concursos públicos, processos seletivos ou contratações de comissionados realizados/ em andamento que incluíram reserva de vagas para negros.

5.4 As vagas reservadas para negros foram completamente preenchidas? Em caso negativo, detalhe por que não foram preenchidas e em que proporção.

5.5 Há algum procedimento para verificação da identificação racial dos candidatos optantes pelo sistema de reservas de vagas para negros? Em caso positivo, detalhe.

5.6 Existe, na prefeitura, algum processo de avaliação do sistema de reserva de vagas para negros? Em caso positivo, indique quais são os procedimentos envolvidos (relatórios, comissões, estudos técnicos, auditorias, etc).

5.7 Existe, na prefeitura, algum processo de divulgação do sistema de reserva de vagas para negros? Como é realizado?

5.8 Há participação social na implementação do sistema de reserva de vagas para negros? (Indique realização de audiências públicas, participação de conselhos, envolvimento da sociedade civil, etc.)

5.9 Qual a avaliação do órgão de recursos humanos da prefeitura sobre o programa de ação afirmativa/cotas?

5.10 Em sua opinião, houve mudanças na administração pública com a implementação do sistema de reserva de vagas para negros? Quais?

5.11 Quais são as principais críticas e apoios que o sistema de reserva de vagas recebeu e por parte de quem?

Solicitação de documentos

Prezado(a) colaborador(a),

A fim de complementar a pesquisa, solicitamos que envie, para o endereço eletrônico, os seguintes documentos:

- Normas (leis, decretos, portarias, etc.) que disciplinem a inclusão de ações afirmativas para negros/afrodescendentes no serviço público municipal;
- Editais de concursos e processos seletivos que incluíram reserva de vagas para negros/afrodescendentes;
- Relatórios que indiquem número de negros/afrodescendentes do quadro de pessoal da prefeitura e/ou que façam avaliação da inclusão de reserva de vagas para negros em concursos públicos ou processos seletivos;
- Quaisquer outras informações que julgar relevante.

Muito obrigada pela atenção e disponibilidade. Sua participação será muito relevante para o desenvolvimento da nossa pesquisa.

APÊNDICE C

Detalhamento dos sistemas de cotas raciais na administração pública

Região	Estado	Cidade	Legislação	Reserva de vagas	Método de classificação dos beneficiários	Vigência	Situação/questionamentos judiciais	Leis, decretos e outros
Sudeste	São Paulo	Jundiaí	Lei nº 5.745/2002 (14/02/2002) – alterada pela Lei nº 5.979/2002 (17/12/2002); Lei nº 6.750/2006 (4/10/2006); Lei nº 7.209/2008 (11/12/2008) Decreto nº 18.667/2002 (10/05/2002)	20% aos afrodescendentes nos concursos permanentes e temporários municipais, nos cargos em comissão, nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Apresentação de documento oficial do candidato ou de parente em que conste raça/cor. Na falta deste, declaração de próprio punho do candidato.	Em vigor	É apontado questionamento do Tribunal de Contas do Estado (TCE), mas não há processo judicial. ¹	Lei nº 5.979/2002: acrescenta elaboração de lista específica para aprovados nos concursos e altera reserva em terceirizadas, que devem ter esse percentual entre os funcionários à disposição para a execução do serviço. Lei nº 6.750/2006: estende a reserva aos concursos temporários e estabelece condições de igualdade das provas. Lei nº 7.209/2008: estende a reserva a todos concursos municipais (listagem dos entes). Decreto nº 18.667/2002: regulamenta a forma de comprovação da cor/raça (negra). Lei nº 2.782/2002: reserva vagas nos concursos e nas terceirizadas. Decreto nº 8.356/2002: estabelece critério da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) para cor, a exigência de documentação oficial ou declaração de próprio punho para comprovação da cor e a exigência do cumprimento das cotas para todos serviços contratados por terceiros pela administração. Decreto nº 9.567/2010: revogação da autodeclaração.
		Cubatão	Lei nº 2.782/2002 (2/10/2002) Decreto nº 8.356/2002 (4/12/2002) Decreto nº 9.567/2010 (12/07/2010)	20% aos negros e afrodescendentes nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Apresentação de documento oficial do candidato ou de parente em que conste raça/cor.	Em vigor	Sem registros ²	
		Piracicaba	Lei nº 5.202/2002 (07/10/2002) – revogada Lei nº 6.246/2008 (3/06/2008)	20% aos negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração. 40% nas propagandas oficiais e em sua produção.	Em edital, exige-se apresentação de documento oficial do candidato ou de parente em que conste raça/cor.	Em vigor	Sem registros ³	Lei nº 5.202/2002 cria a reserva de vagas nos concursos. Lei nº 6.246/2008: consolida a lei de 2002 e acrescenta previsão de reserva para empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.
Minas Gerais	Ibiá		Lei nº 1.686/2002 (21/08/2002)	20% das vagas destinadas aos negros nos concursos municipais.	Autodeclaração	Suspensão de eficácia ³	ADI nº 1.0000.06.435144-8/000: impetrada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), a lei foi declarada inconstitucional por vício formal (de iniciativa) e alguns de seus artigos foram suspensos. Relator a considerou materialmente válida. ³	Lei nº 1.686/2002: cria a reserva de vagas, prevê a autodeclaração (negra e afro-brasileira); cria o Conselho Municipal da Cultura Negra.
		Juiz de Fora	Lei nº 10.283/2002 (12/09/2002); Resolução 01.183/2004 (01/04/2004)	20% aos negros nos concursos municipais – administração direta e indireta. Observar preenchimento proporcional em cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) no Executivo. No Legislativo, 20% para negros em concursos públicos; nos cargos de direção, cota mínima de 20% até 03/2005 até 30% progressivamente até o final do mesmo ano.	Não há menção na lei ³	Suspensão de Eficácia ³	ADI nº 1000000327572-4: publicada em 03/12/2003, declara a Lei nº 10.283/2002 inconstitucional por vício formal (iniciativa) e material (isonomia). A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) foi proposta pelo prefeito da cidade. ³	Lei nº 10.283/02: Programa de AA – previsão de cargo DAS proporcional, 20% para concurso público; criação de Comissão de Avaliação e Acompanhamento; e criação do Estatuto da Igualdade. Resolução 01.183/04 – Legislativo: regulamentação do Programa AA: Cota de 20% de DAS na CM até 03/05 e aumento em até 30% no final do ano; previsão de cota de 20% para serviço terceirizado; obrigatorialidade de cota de 20% nos concursos.

(Continua)

(Continuação)

Região	Estado	Cidade	Legislação	Reserva de vagas	Método de classificação dos beneficiários	Vigência	Situação/questionamentos judiciais	Leis, decretos e outros
Sul	Rio Grande do Sul	Bagé	Lei nº 3.938/2002 (23/09/2002) Decreto nº 017/2007 (12/03/2007)	20% das vagas dos concursos públicos municipais para descendentes afros.	Comprovação de afrodescendência	Em vigor ³	<i>Apelação Cível no 70040893695</i> : Ministério Público, em sede de apelo, solicita declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.938/2002. Tribunal decide que lei não padece de inconstitucionalidade. ³	Lei nº 3.938/2002: cria a reserva de vagas.
		Estado do Paraná	Lei nº 16.024/2008 (19/12/2008) Lei nº 14.274/2003 (26/12/2003)	10% das vagas destinadas aos afrodescendentes nos concursos estaduais.	Autodeclaração; mas os editais preveem Comissão de Verificação (fenótipo).	Em vigor	Os últimos editais preveem uma Comissão de Verificação do fenótipo dos candidatos. Existem contestações judiciais deste procedimento, mas o Judiciário tem apoiado tanto a constituição de Comissão como a soberania de suas decisões quanto a sua definição do fenótipo dos candidatos. ³	Lei nº 16.024/2008: reserva de vaga na magistratura; estabelece o regime jurídico dos funcionários do Poder Judiciário do Estado do Paraná. Lei nº 14.274/2003: cria a reserva para a administração, autodeclaração (negra).
	São Paulo	Bebedouro	Lei nº 3.250/2003 (13/02/2003)	20% aos negros nos concursos municipais (e reserva vagas para ingresso e bolsas em instituto de nível superior).	Autodeclaração	Em vigor	Sem registros ³	Lei nº 3.250/2003: cria a reserva para cargos públicos e para estudantes no Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro, incluindo mesma porcentagem para bolsas de estudo concedidas por esta instituição. Autodeclaração negra.
		Itu	Lei nº 391/2003 (11/02/2003) – revogada Lei nº 396/2003 (06/03/2003)	75% das vagas nos concursos: 5% para deficientes; 10% para adolescentes e jovens até 25 anos incompletos; 20% para descendentes das raças: negra, caucasianos, mongóis ameríndios (índios), mongóis nipônicos (japoneses) e sino-mongóis (chineses); 40% para pessoas acima de 45 anos.	Não há menção na lei ³	Suspensão de eficácia ³	ADI nº 115.767-0/3-00; Lei nº 396/2003 julgada, em 2005, inconstitucional por vício de iniciativa. ³	Lei nº 391/2003: autoriza o Executivo fazer a reserva de vagas de 20% aos descendentes de negros, brancos e amarelos nos concursos municipais e em empresas terceirizadas que prestem serviço à administração. Revogada. ³ Lei nº 396/2003: reserva 75% das vagas nos concursos – 5% para deficientes; 10% para adolescentes e jovens até 25 anos incompletos; 20% para descendentes das raças: negra, caucasianos, mongóis ameríndios (índios); mongóis nipônicos (japoneses) e sino-mongóis (chineses); 40% para pessoas acima de 45 anos. Declarada inconstitucional. ³
Jaboticabal	Ituverava		Lei nº 3.544/2003 (24/11/2003)	20% aos negros e pardos nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Autodeclaração	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei nº 3.544/2003: cria o Programa Municipal de Ações Afirmativas, reserva de vagas e prevê autodeclaração (negra).
			Lei nº 3.134/2003 (20/05/2003)	20% aos negros/afrodescendentes nos concursos municipais.	Autodeclaração	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei nº 3.134/2003: cria o Programa Municipal de Ações Afirmativas, reserva de vagas e prevê autodeclaração (negra).

(Continua)

(Continuação)

Região	Estado	Cidade	Legislação	Reserva de vagas	Método de classificação dos beneficiários	Vigência	Situação/questionamentos judiciais	Leis, decretos e outros
Sudeste	Minas Gerais	Caratinga	Lei nº 2776/2003 (01/10/2003)	Respeito à proporcionalidade em cargos de direção e assessoramento superior para afrodescendentes e 40% do material publicitário institucional, ambos do Poder Executivo e Legislativo com diversidade de gênero e raça.	Não há menção na lei ³	Sem informações	Sem informações	Lei nº 2776/2003 (01/10/2003): Criação do Programa de Ações Afirmativas, previsão de igualdade no preenchimento de cargos de direção e assessoramento superior nos Poderes Executivo e Legislativo (preenchimento proporcional), criação de Comissão de Avaliação e Acompanhamento do Programa de Ações Afirmativas (responsável pela Estatuto da Igualdade: cotas somente para peças publicitárias: 40% do material institucional do Legislativo e do Executivo Municipais sejam veiculadas com diversificação de gênero e raça).
		Guaxupé	Lei nº 1.585/2003 (25/09/2003)	20% aos afrodescendentes nos concursos municipais, nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração e nos cargos de chefia, assessoramento e direção.	Não há menção na lei, mas em Edital constatou-se que a comprovação se daria conforme orientação do Conselho Regional de Medicina ou órgão afirm, se houver dúvida quanto a autotranscrição, é exigido atestado médico suportado por exame genético que comprove a descendência étnica. ³	Sem informações	Sem informações	Lei nº 1.585/2003: cria a reserva de vagas nos concursos, empresas terceirizadas e contratadas e em cargos em comissão.
Sul	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Lei Complementar nº 494/2003 (10/09/2003) Decreto nº 14.288/2003 (16/09/2003)	12% aos afro-brasileiros nos concursos municipais.	Autodeclaração	Em vigor	Não há ³	Lei Complementar 494/2003: cria a reserva de vagas Decreto nº 14.288/2003: institui Comissão de Acompanhamento do Ingresso de Afrodescendentes que se destina a examinar os critérios de acessibilidade dos afrodescendentes ao provimento de cargos efetivos a estes reservados.
		Pelotas	Lei nº 4.989/2003 (21/11/2003), alterada pela Lei nº 5.858/2011 (13/12/2011)	20% aos afrodescendentes nos concursos municipais.	Autodeclaração	Em vigor	Sem registros ³	Lei nº 4.989/2003: cria reserva de vagas e autodeclaração (negra). Lei nº 5.858/2011: corrige a redação quanto à reserva de vagas não no edital, mas no número de cargos do quadro e ressalta a não reserva de vagas para cargos em comissão (pois são de livre provimento).
	Paraná	Bituruna	Lei Estadual nº 14.274/2003 (26/12/2003)	10% das vagas destinadas aos afrodescendentes nos concursos.	Autodeclaração (Comissão de Verificação prevista nos editais)	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei Estadual nº 14.274/2003: cria a reserva, autodeclaração (negra).
		Guapirama	Lei Estadual nº 14.274/2003 (26/12/2003)	10% das vagas destinadas aos afrodescendentes nos concursos.	Autodeclaração (Comissão de Verificação prevista nos editais)	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei Estadual nº 14.274/2003: cria a reserva, autodeclaração (negra).
		Nova Fátima	Lei Estadual nº 14.274/2003 (26/12/2003)	10% aos afrodescendentes nos concursos.	Autodeclaração (Comissão de Verificação prevista nos editais)	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei Estadual nº 14.274/2003: cria a reserva, autodeclaração (negra).

(Continua)

(Continuação)

Região	Estado	Cidade	Legislação	Reserva de vagas	Método de classificação dos beneficiários	Vigência	Situação/questionamentos judiciais	Leis, decretos e outros
Sul	Paraná	União da Vitória	Lei Estadual nº 14.274/2003	10% aos afrodescendentes nos concursos.	Autodeclaração (Comissão de Verificação prevista nos editais)	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei Estadual nº 14.274/2003: cria a reserva, autodeclaração (negra).
			Lei nº 7.696/2004	10% das vagas para afro-brasileiros oferecidas nos concursos públicos municipais.	Autodeclaração	Em vigor ¹	Sem registros ³	Lei nº 7.696/2004: cria a reserva de vagas; autodeclaração (negra); institui Comissão de Acompanhamento do Ingresso de Afrodescendentes que se destina a examinar os critérios de acessibilidade dos afrodescendentes ao provimento de cargos efetivos a estes reservados.
			Lei nº 4.016/2004 (15/01/2004) e Lei nº 4.038/2004 (19/03/2004)	12% aos afro-brasileiros (as) nos concursos municipais.	Autodeclaração	Em vigor ³	MS (ação de nº 70013034152): impetrado uma candidata a concurso da Prefeitura de Montenegro, o juiz reconhece seu pleito, relativo à forma de cálculo de percentagem de 12% das vagas para afrodescendentes, bem como afirma a constitucionalidade da reserva de vagas. ³	Lei nº 4.016/2004: cria a reserva de vagas. Lei nº 4.038/2004: estabelece a autodeclaração de cor negra.
	Rio Grande do Sul	Montenegro					MS (ação de nº 70013034152): impetrado uma candidata a concurso da Prefeitura de Montenegro, o juiz reconhece seu pleito, relativo à forma de cálculo de percentagem de 12% das vagas para afrodescendentes, bem como afirma a constitucionalidade da reserva de vagas. ³	
		Cachoeira do Sul	Lei nº 4.018/2010 Lei nº 3.550/2004 (30/07/2004)	20% aos afrodescendentes nos concursos municipais.	Autodeclaração e na hipótese de falsidade, submissão a Comissão Especial para proferir parecer.	Em vigor	ADI nº 70029963311 contra a Lei nº 3.550/2004 proposta pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS), julgada em 2009, foi declarada inconstitucional por vício de iniciativa – não foi julgado o mérito. ³	Lei nº 3.550/2004: cria a reserva de vagas de 30%, a autodeclaração (negra). Eficácia suspensa. Lei nº 4.018/2010: em virtude da ADI, é feita nova lei com a percentagem de 20%. ¹
Sudeste	Rio Grande do Sul	Viamão	Lei nº 3.210/2004 (23/10/2004)	44% aos afro-brasileiros nos concursos municipais.	Autodeclaração	Em vigor	Apelação Cível 70032888299: pela inconstitucionalidade, mas tribunal negou. ³	Lei nº 3.210/2004: cria a reserva de vagas e autodeclaração (negra). Lei nº 3.257/2004: cota de 10% aos indígenas.
	Santa Catarina	Criciúma	Lei Complementar nº 32/2004 (06/05/2004)	20% aos afro-brasileiros nos concursos municipais.	Documento oficial	Suspensão de eficácia ³	Arguição de Inconstitucionalidade em Apelação Cível em MS no 2005.02.1645-7/0001.00: Lei Complementar nº 32 julgada inconstitucional por vício material (isonomia).	Lei Complementar nº 32/2004: reserva de vaga em concurso.
	Minas Gerais	Contagem	Lei nº 3.829/2004 (07/06/2004)	12% das vagas destinadas aos negros nos concursos municipais.	Autodeclaração	Suspensão de eficácia ³ e revogação ¹	ADI nº 1.0000.11.045672-0/000: candidato requereu mandado de segurança contra um concurso e a PGE/MG iniciou ADI contra a Lei nº 3.829/2004. A lei, por incidente de inconstitucionalidade, foi julgada inconstitucional por vício de iniciativa (projeto de vereador) e material (isonomia). ³	Lei nº 3.829/2004: cria a reserva de vagas de e prevê a autodeclaração (negra). Lei nº 4.310/2009: altera a redação do Artigo 4, da Lei 3.829/2004, que tratava da autodeclaração. O referido artigo passa a indicar apenas que o Executivo regulamentará a lei em 60 dias (não foi identificada regulamentação e o último concurso não consta da reserva de vagas). Lei nº 3.829/04, alterada pela Lei nº 4.310/09 que assegurava 12% das vagas às pessoas negras ou pardas. Foi revogada por determinação do Ministério Público (MP) e do TCE. ¹
			Lei nº 4.310/2009 (02/12/2009)					

(Continua)

(Continuação)

Região	Estado	Cidade	Legislação	Reserva de vagas	Método de classificação dos beneficiários	Vigência	Situação/questionamentos judiciais	Leis, decretos e outros
Sudeste	São Paulo	Limreira	Lei nº 3.691/2004 Decreto nº 109/2004 (08/04/2004)	20% aos afro-brasileiros nos concursos públicos, contratações de funcionários e celebração de contratos com prestadoras de serviços de mão de obra continuada na administração direta e indireta.	Apresentação de documento oficial do candidato ou de parente em que conste razão/cor. Na falta deste, comprovação mediante consulta de comissão.	Em vigor	Sem registros ³	Decreto nº 109/2004: regulamenta Lei de Cotas, e estabelece os critérios de comprovação.
		Matão	Lei nº 3.576/2004 (22/12/2004)	20% aos afrodescendentes nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Não há menção na lei ³	Em vigor	Sem registros ³	Lei nº 3576/2004: reserva de vagas nos concursos e em terceirizadas.
		Campinas	Lei nº 1.2156/2004 (13/12/2004)	30% dos cargos em comissão e estágio (15% homens e 15% mulheres afrodescendentes) na administração direta e indireta.	Documento oficial	Sem informações	Sem registros ³	Lei nº 1.2156/2004: cria a reserva nos cargos comissionados, estágio, publicidade e institui o Grupo de Implementação e Acompanhamento de Ações Afirmativas da Prefeitura.
Sudeste	Espírito Santo	Vitória	Lei nº 6.225/2004 (24/11/2004) Decreto nº 13.249/2007 (16/03/2007)	30% das vagas destinadas aos afrodescendentes nos concursos municipais.	Autodeclaração, documento oficial próprio ou de parente consanguíneo até 3º grau. Caso não haja documentação, a avaliação será feita por Comissão Especial de Avaliação de Ingresso de afrodescendentes.	Suspensão de eficácia ³	ADI nº 100070023542: requerida pelo MP/ES em 2007, que alegou vício formal (iniciativa de vereador) e material (princípio da isonomia). Em outubro de 2008, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) realizou audiência pública sobre a ADI e promoveu uma "audiência pública virtual" (fórum de discussões no site do Tribunal, com o objetivo de promover ampla participação popular durante a tramitação do processo). Em 22/09/11, foi declarada inconstitucional por violação do princípio da igualdade, embora seu relator tenha sido favorável às cotas. ³	Lei nº 6.225/2004: cria a reserva de vagas em concursos. Decreto 13.249/2007: autodeclaração de afrodescendência (pretos e pardos – Rais), comprovação por documento oficial ou Comissão Especial de Avaliação.
		Resende	Lei nº 4.095/2004 (13/03/2004)	20% das vagas destinadas aos afro-brasileiros nos concursos municipais.	Autodeclaração, seguindo-se as regras previstas no edital do concurso.	Suspensão de eficácia ³	Processo nº 0032250-09.2008.8.19.0000 (2008.007.00738) contra a Lei nº 2.450/2004 que foi declarada inconstitucional (considerada discriminatória). ³	Lei nº 4.095/2004 e Lei nº 2.450/2004: cria a reserva de vagas e prevê a autodeclaração (negra).
		Sousa	Lei nº 1.982/2004 (26/03/2004) e Lei 2.097/2006	Realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, no preenchimento de cargos em comissão do grupo – direção e assessoramento superiores – DAS, como também servidores através de concurso público.	Não há menção na lei. ³	Revogada em 2006	Sem informações	Lei nº 1.982/2004: institui PAA (Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra e cargos DAS proporcionais e prioridade em licitações e parcerias com entidades que adotam cotas). Lei 2.097/2006: revoga dispositivos de cotas da lei anterior.
Sudeste	São Paulo	Itatiba	Lei nº 3.798/2005 (2/05/2005)	25% aos negros e afrodescendentes nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração e cinco bolsas de estudos das doze para nível superior.	Não há menção na lei ³	Suspensão de eficácia ³	ADI nº 122.191-0/0-00: julgada, em 2006, inconstitucional por vício de iniciativa (lei de vereador) e material (isonomia). ³	Lei nº 3.798/2005: prevê 25% das vagas para negros em concursos e 25% de empresas contratadas pela administração.

(Continua)

(Continuação)

Região	Estado	Cidade	Legislação	Reserva de vagas	Método de classificação dos beneficiários	Vigência	Situação/questionamentos judiciais	Leis, decretos e outros
Sudeste	Minas Gerais	Betim	Lei nº 4.119/2005 (17/01/2005) Lei nº 4.925/2009 (15/12/2009)	15% aos negros nos concursos municipais.	Autodeclaração	Suspensão de eficácia ³	ADI nº 1.000.11.027006-3/000 (02/7/2006-49.2011.8.13.0000): Lei nº 4.119/2005: eficácia suspensa por liminar proposta pela PGE/IMG, alegando inconstitucionalidade material (violação do princípio da igualdade). Em maio de 2011, seis anos após a entrada em vigor da referida Lei, o TJMG deferiu medida cautelar de suspensão da Lei nº 4.119/2005. ADI em julgamento.	Lei nº 4.119/2005: cria a reserva. Lei nº 4.925/2009: Dispõe sobre a Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial – PMPIR, cria o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial – COMPIR. Reserva cota mínima de 20% nos programas sociais do município; cota mínima de 15% nos concursos públicos municipais (reprodução da Lei nº 4.119/2005); cota mínima de 20% para participação em propagandas e publicidades oficiais do município que fizerem uso de imagem.
Sul	Rio Grande do Sul	São Leopoldo	Lei nº 5.784/2005 (02/12/2005) Decreto nº 4.415/2005 alterado pelo Decreto nº 4.532/2006 (31/03/2006)	12% aos afro-brasileiros nos concursos municipais.	Autodeclaração e Comissão de Acompanhamento do Ingresso de Afro-brasileiros.	Em vigor	Sem registros ³	Lei nº 5.784/2005: cria a reserva de vagas e autodeclaração (negra). Decreto nº 4.415/2005: institui Comissão de Acompanhamento do Ingresso de Afrodescendentes que se destina a examinar os critérios de acessibilidade dos afrodescendentes ao provimento de cargos efetivos a estes reservados. Decreto nº 4.532/2006: altera dispositivos sobre a comissão.
		Arroio Grande	Lei nº 52/2005	10% aos descendentes afros nos concursos municipais.	Autodeclaração	Suspensão de eficácia ³	ADI nº 70018384198: proposta pela PGE/RS em 2007, foi declarada inconstitucional por vício de iniciativa e não julgou-se o mérito.	Sem informações.
		Caxias do Sul	Lei nº 6.377/2005 (01/06/2005) Decreto nº 13.146/2007 (23/03/2007)	10% aos afrodescendentes nos concursos públicos.	Autodeclaração e Comissão de Acompanhamento do Ingresso de Afrodescendentes.	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei nº 6.377/2005: cria a reserva de vagas. Decreto nº 13.146/2007: estabelece autodeclaração (negra), institui Comissão de Acompanhamento do Ingresso de Afrodescendentes para examinar os critérios de acessibilidade dos afrodescendentes ao provimento de cargos efetivos a estes reservados.
Sudeste	Minas Gerais	Campos Altos	Lei nº 236/2006	10% das vagas destinadas aos negros nos concursos municipais	Autodeclaração	Em vigor ³	Sem informações	Lei nº 236/2006: Institui o Programa Municipal de ações afirmativas, cria a reserva de vagas, cria o Conselho Municipal da Cultura Negra.
Sul	Paraná	Colombo	Lei nº 1.005/2007 (05/07/2007)	10% das vagas para afro-brasileiros oferecidas nos concursos públicos municipais.	Autodeclaração e cópia do documento de identidade a ser enviada ao departamento de recursos humanos.	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei nº 1.005/2007: cria a reserva de vagas e a autodeclaração (negra).
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	Estado do Mato Grosso do Sul	Lei nº 3.594/2008 (10/12/2008) – alterada pela Lei nº 3.939/2010 (21/07/2010) Decreto nº 12.810/2009 (revogado) Decreto nº 13.141/2011 (31/03/2011)	10% das vagas aos negros e 3% das vagas destinadas aos indígenas nos concursos estaduais.	Autodeclaração e parecer de Comissão de Verificação (fendótipo).	Em vigor	Sem registros ³	Lei nº 3.594/2008: reserva de vagas de 10% aos negros. Lei nº 3.939/2010: inclui a previsão de indígenas nas cotas: Art. 1º (...) cota mínima de 10% e de 3%, respectivamente, das vagas oferecidas em todos os seus concursos para provimento de cargos públicos nos quadros de carreira. Decreto nº 13.141/2011: prevê os métodos de classificação: autodeclaração e verificação da veracidade via comissão especial.

(Continua)

(Continuação)

Região	Estado	Cidade	Legislação	Reserva de vagas	Método de classificação dos beneficiários	Vigência	Situação/questionamentos judiciais	Leis, decretos e outros
Sul	Paraná	Cornélio Procopio	Lei nº 411/2008 (05/06/2008)	10% das vagas para afrodescendentes nos concursos públicos municipais.	Autodeclaração	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei nº 411/2008: cria a reserva de vagas e a autodeclaração (negra).
			Lei nº 2.236/2008	5% das vagas destinadas aos afrodescendentes nos concursos.	Autodeclaração reconhecida em cartório	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei nº 2.236/2008: cria a reserva de vagas.
Centro-Oeste	Matto Grosso	Poconé	Lei nº 1.476/2008	20% aos afrodescendentes nos concursos e nas empresas terceirizadas.	Autodeclaração (comissão verificadora designada pela prefeitura).	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei nº 1.476/2008: cria a reserva de vagas.
Sudeste		Rio de Janeiro (município)	Lei nº 4.978/2008 (9/12/2008) Lei nº 4.978/2008 (9/12/2008)	10% a mulheres negras e 10% aos homens negros nos contratos, convênios, parcerias com empresas com mais de vinte empregados. 20% aos negros e índios para cargos efetivos e empregos públicos no Poder Executivo e administração indireta;	Lei nº 4.978/2008: apresentação de documento oficial Lei nº 5.401/2012: autodeclaração.	Lei de 2012 em vigor e apenas partes da Lei de 2008 em vigor. ³	ADI nº 0032533-32.2008.8.19.0000: impetrada pelo deputado estadual Flávio Bolsonaro contra a Lei nº 4.978/2008. Decisão: constitucionalidade das cotas, mas há vício de iniciativa (lei de vereador), portanto, apenas os Artigos 3º, 5º e 6º são declarados inconstitucionais. Em 22/09/2011, processo é arquivado. Assim, permanece apenas a redação do Art. 4º: cotas em contratos, convênios e parcerias firmados entre a administração municipal direta e indireta e as pessoas jurídicas de direito público ou privado com mais de vinte empregados.	Lei nº 5.401/12: reserva de vagas de 20% a negros e índios nos concursos públicos no Poder Executivo e administração indireta. Prevê validade da lei por dez anos e acompanhamento avaliativo por relatório a cada dois anos. Obs.: É lei de vereador – o que não sana o vício de iniciativa alegada em ADI na lei anterior. ³ Lei nº 4.978/08: cria reserva de vagas de 10% a mulheres negras e 10% aos homens negros nos cargos em comissão, nos estágios, contratos, convênios, parcerias com empresas com mais de vinte empregados; e 20% a negros e índios nos concursos públicos no Poder Executivo e administração indireta.
Sul	Paraná	Araucária	Lei nº 2.070/2009 (20/10/2009) Decreto nº 23.523/2010 (14/04/2010)	10% das vagas para negros e pardos oferecidas nos concursos públicos efetuados pelo Poder Público Municipal Executivo e Legislativo	Autodeclaração	Em vigor ³	Sem registros ³	Lei nº 2.070/2009: cria a reserva de vagas. Decreto nº 23.523/2010: Decreto nomeia apenas componentes da comissão.
		Araucária	Lei Complementar nº 37/2010	5% aos afrodescendentes nos concursos de carreira	Autodeclaração, apresentação de documento oficial do candidato ou de antecedentes em que conste a identificação da cor/raça.	Em vigor	Sem registros ³	Lei Complementar nº 37/2010: Estatuto dos Servidores. Porcentagem somente é aplicada quando houver mais de dez vagas previstas em edital ou quando houver mais de dez convocados.
Sudeste	São Paulo	Embu das Artes	Lei nº 4.993/2011 (04/11/2011)	20% aos afrodescendentes e indígenas nos concursos do Poder Executivo e da administração indireta.	Autodeclaração	Em vigor	Sem registros ³	Lei nº 4.993/2011: cria a reserva de vagas nos concursos.
		Porto Feliz	Decreto nº 9.064/2011 (05/07/2011)	20% aos negros e indígenas nos concursos públicos da prefeitura e da administração indireta	Autodeclaração	Em vigor ³	Sem registros ³	Decreto nº 9.064/2011: cria a reserva de vagas, autodeclaração, estabelece a vigência por dez anos, com acompanhamento e relatório a cada dois anos e no último semestre, relatório final com resultados e recomendação ou não de novo decreto sobre o tema.

(Continua)

(Continuação)

Região	Estado	Cidade	Legislação	Reserva de vagas	Método de classificação dos beneficiários	Vigência	Situação/questionamentos judiciais	Leis, decretos e outros
Sudeste	Rio de Janeiro	Estado do Rio de Janeiro	Lei nº 6067/2011 (25/10/2011) Decreto nº 43.007/2011 (06/06/2011) – revogado	Lei nº 6067/2011: 20% aos negros e índios nos concursos públicos do Poder Executivo e Legislativo e das entidades da administração indireta estadual, mas se o número de vagas for inferior a vinte, a porcentagem é de 10%.	Autodeclaração	Em vigor	Processo nº 0027915-39.2011.8.19.0000 contra o Decreto nº 4.3007/2011: alegação de que não poderia legislar sobre tal matéria. A ADI foi extinta sem resolução do mérito em razão da perda do objeto, já que foi revogado e a Lei passou a regular a matéria. ³	Lei nº 6067/2011: reserva de vagas de 20% negros e índios (10% com menos de vinte vagas) para Executivo e Legislativo. Estabelece prazo de dez anos (acompanhamento e relatório) – tal como era previsto no decreto. Decreto nº 4.3007/2011: reservadas aos negros e índios 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos do Executivo e das entidades da administração indireta do estado do Rio de Janeiro. Estabelece a vigência por dez anos, com acompanhamento e relatório a cada dois anos e no último semestre, relatório final com resultados e recomendação ou não de novo decreto sobre o tema. Decreto foi revogado.
Sul	Rio Grande do Sul	Estado do Rio Grande do Sul	Lei nº 13.694/2011 (19/01/2011) Decreto nº 48.724/2011 (22/12/2011) Parecer nº 15.703 da PGE	Proporcional ao contingente populacional negro no estado. Há regulamentação específica para os concursos do magistério. ³	Autodeclaração e comissão de verificação.	Em vigor	Sem registros ³	Lei nº 13.694/2011: institui Estatuto da Igualdade Racial e prevê reserva de vagas proporcional nos cargos públicos, peças e contratos publicitários e filmes. Decreto nº 48.724/2011: Regulamento dos Concursos Públicos do Magistério Público Estadual e dos Servidores de Escola, que prevê reserva de vagas aos negros proporcionalmente a sua parcela de composição no estado (IBGE). Regulamenta a autodeclaração e a posterior verificação por equipe especializada. Parecer nº 15.703/2012: estudo de direito publicado pela PGE/RS com parecer favorável sobre a reserva de vagas no serviço público. Em 20/03/12, o governador aprovou as referidas conclusões, orientando juridicamente sua aplicação no estado.
Nordeste	Bahia	Salvador	Lei Complementar nº 54/2011	30% aos afrodescendentes nos concursos municipais	Não há menção na lei ³	Sim - mas falta regulamentar para ser eficaz.	Sem registros ³	Lei Complementar nº 54/2011: cria reserva de vagas.

Elaboração das autoras.

Notas: ¹Dados obtidos por questionários.²Dados obtidos por questionários e pesquisa de campo (entrevistas).³Dados obtidos por pesquisa documental e/ou conversas informais.

Legenda:

■ Estado

□ Município

ANEXO A**LEI Nº 6.225/2004**

O Presidente da Câmara Municipal de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo, nos termos do § 7º do Art. 83 da Lei Orgânica do Município de Vitória, promulga a seguinte Lei:

Institui o programa de reserva de vagas, para afrodescendentes, em concursos públicos para provimentos de cargos na cidade de Vitória.

Art. 1º. A Prefeitura Municipal de Vitória reservará para os afrodescendentes 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas em todos os seus concursos para provimento de vagas nos quadros de carreira.

Art. 2º. O Poder Público baixará em noventa dias após a publicação desta Lei, decreto regulamentando as condições de inscrição, formas de apuração de resultados, classificação e escolhas de vagas pelos profissionais referidos no artigo anterior.

Art. 3º. As despesas com a execução desta Lei ocorrerão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Atílio Vivacqua, 24 de novembro de 2004.

Ademar Rocha
PRESIDENTE

ANEXO B**DECRETO Nº 13.249/2007**

Regulamenta e estabelece normas para aplicação da Lei nº 6.225, de 24 de novembro de 2004.

O Prefeito Municipal de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, *DECRETA*:

Art. 1º. Para os efeitos da Lei nº 6.225, de 24 de novembro de 2004, o provimento de cargos nos órgãos e entidades da administração direta e indireta, obedecido o princípio do concurso público de provas ou de provas e títulos, far-se-á com reserva de 30% (trinta por cento) para afrodescendentes.

Art. 2º. Para os que desejarem concorrer às vagas especificamente reservadas para este fim, a condição de afrodescendente deverá ser manifestada pelo candidato no momento da inscrição no concurso público, cujo formulário reservará campo específico para tanto.

§ 1º Para efeito do concurso público pretendido, a não manifestação do candidato na forma prevista neste artigo implicará na preclusão do direito de concorrer às vagas reservadas aos afrodescendentes.

§ 2º O edital do concurso público mencionará, entre outros, o número de cargos a serem preenchidos, indicados entre eles a quantidade de cargos reservados aos afrodescendentes.

§ 3º Os candidatos que, no ato da inscrição, declararem sua condição de afrodescendente, se aprovados e classificados no concurso, terão seus nomes publicados em lista específica e, caso obtenham classificação necessária, figurarão também na lista de classificação geral por cargo/ocupação.

§ 4º Os cargos reservados pela Lei Municipal nº 6.225, de 24 de novembro de 2004, ficarão liberados se não houver ocorrido inscrições no concurso público ou aprovação de candidatos afrodescendentes.

Art. 3º. Na caracterização do afrodescendente observar-se-á os critérios adotados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, conforme Manual de Orientação da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais, ano-base 2006.

Parágrafo único – Nos termos do “*caput*” deste artigo, consideram-se afrodescendentes as pessoas de raça ou cor:

I – preta, para a pessoa que assim se identificar;

II – parda, para a pessoa que assim se identificar ou que se declarar como cabocla, cafuza, mameluca ou qualquer outra mestiça de preto com pessoa de outra raça ou cor.

Art. 4º. Nos concursos públicos, a comprovação da identidade de afrodescendência far-se-á Decreto nº 13.249/06-fls. 3 - *Prefeitura Municipal de Vitória* quando o candidato for convocado para nomeação mediante a apresentação da seguinte documentação:

I – cópia autenticada de documento oficial onde conste especificada sua raça ou cor; ou

II – cópia autenticada de documento oficial de parente ascendente por consanguinidade até o 3º grau no qual conste a indicação da raça ou cor, juntamente com um documento oficial da pessoa comprovando o parentesco.

Parágrafo único – Inexistindo a indicação da raça ou cor em documento oficial, o candidato deverá ser encaminhado para a Comissão Especial de Avaliação de

Ingresso de Afrodescendentes, constituída nos termos do Art. 5º e 6º.

Art. 5º. A Comissão Especial de Avaliação de Ingresso de Afrodescendentes tem como finalidade proceder a comprovação da afrodescendência do candidato.

§ 1º. Compete à Comissão de que trata este artigo:

I – analisar a documentação e as informações dos candidatos afrodescendentes;

II – as condições individuais do Candidato;

III – emitir parecer conclusivo sobre o enquadramento do candidato nos incisos I e II do Parágrafo único do art. 3º;

IV – convocar ou designar outros profissionais ou testemunhas que sejam necessárias para emissão do parecer de que trata o inciso III.

§ 2º. A Comissão terá o prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período a critério da Administração, para emitir parecer conclusivo da condição de afrodescendência do candidato.

Art. 6º. A Comissão de que trata o art. 5º será integrada pelos seguintes membros:

I – 01 (um) representante da Secretaria de Administração - SEMAD;

II – 01 (um) representante da Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos - SEMCID;

III – 01 (um) representante da Procuradoria Geral do Município - PGM.

IV – 03 (três) representantes indicados pelo Conselho Municipal do Negro – CONEGRO, através dos representantes da Comunidade Negra e de Entidades Organizadas identificados no inciso II do artigo 5º da Lei Municipal nº 6.824, de 22/12/2006.

Art. 7º. Os membros da Comissão Especial de Avaliação de Ingresso de Afrodescendentes serão designados através de Portaria da Secretaria de Administração.

§ 1º - A Comissão reunir-se-á, sempre que for convocada pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Administração ou por órgãos equivalentes da administração indireta.

§ 2º - Fica estabelecido o quórum mínimo de 04 (quatro) dos seus membros para reunião e decisões da Comissão.

Art. 8º. O candidato aprovado no concurso público que convocado para nomeação não comparecer no prazo de 15 (quinze) dias da data da publicação do edital de convocação, prorrogável por igual período a critério da Administração, ou não comprovar através de documentos ou não receber parecer conclusivo favorável da Comissão Especial de Avaliação de Ingresso de Afrodescendentes sobre a sua condição de afrodescendente, nos termos do art. 4º, será excluído da listagem específica, permanecendo somente na listagem geral de classificação, estabelecida no parágrafo 3º do Art. 2º.

Parágrafo único – O candidato que apresentar documentação falsa ou declaração inverídica, sem excluir as possíveis sanções penais e cíveis, se já no exercício do cargo efetivo para o qual concorreu na reserva de vagas aludidas no artigo 1º, sofrerá à pena disciplinar de exoneração.

Art. 9º. As frações decorrentes do cálculo do percentual de vagas para afrodescendentes, quando maiores ou iguais a 0,5 (cinco décimos) serão arredondadas para o número inteiro imediatamente superior.

Art. 10. No caso de não preenchimento das quotas prevista no artigo 1º da Lei. nº 6.225, de 24 de novembro de 2004, os cargos remanescentes serão revertidos para os demais candidatos qualificados no certame, observada a respectiva ordem de classificação.

Art. 11. Os editais de concurso público terão os elementos necessários ao cumprimento do previsto neste Decreto, bem como nas demais disposições da Lei nº 6.225, de 24 de novembro de 2004.

Parágrafo único – As disposições deste Decreto aplicam-se aos concursos públicos cujos Editais sejam publicados posteriormente à sua vigência.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a contar de 09 de março de 2007.

Palácio Jerônimo Monteiro, em 16 de março de 2007.

João Carlos Coser
Prefeito Municipal

Valdir Massucatti
Secretário Municipal de Administração

ANEXO C**LEI Nº 2.782/2002**

Autora: Vereadora Rozemeri de França Abreu Santos.

CLERMONT SILVEIRA CASTOR, Prefeito Municipal de Cubatão, faço saber que a Câmara Municipal decretou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º O provimento de cargos nos órgãos e entidades da administração direta e indireta, obedecido o princípio do concurso público de provas ou de provas e títulos, far-se-á com reserva de 20% (vinte por cento) para negros e afrodescendentes.

Parágrafo único. As frações decorrentes do cálculo do percentual de que trata este artigo, quando maiores ou iguais a 0,5 (cinco décimos), serão arredondadas para o número inteiro imediatamente superior.

Art. 2º Os candidatos negros e afrodescendentes participarão dos concursos públicos em igualdade de condições com os demais candidatos no que diz respeito ao conteúdo e avaliação das provas.

§ 1º Após o julgamento das provas, independente da lista geral, será elaborada lista especial, com a relação dos candidatos negros e afrodescendentes aprovados.

§ 2º As vagas, reservadas nos termos do artigo 1º desta Lei, ficarão liberadas se não houver ocorrido inscrições no concurso, ou aprovação de candidatos negros e afrodescendentes.

Art. 3º Os editais de concurso público a serem publicados a partir da vigência desta Lei conterão os elementos necessários ao conhecimento do que nela se contém, sob pena de nulidade.

Art. 4º Nos contratos firmados pela administração direta e indireta, com empresas prestadoras de serviços, a partir da data da vigência desta Lei, deverá constar cláusula prevendo a reserva de 20% (vinte por cento) do total de funcionários cujos cargos serão preenchidos por profissionais da raça negra e afrodescendentes.

§ 1º Os editais de licitação a serem publicados a partir da vigência desta Lei conterão os elementos necessários ao cumprimento do previsto neste artigo.

§ 2º Caberá ao órgão requisitante a fiscalização do cumprimento da obrigação imposta às empresas contratadas, por força do disposto no “*caput*” deste artigo.

Art. 5º Esta Lei será regulamentada, através de Decreto, pelo Executivo no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO EM 02 DE OUTUBRO DE 2002.

“469º DA FUNDAÇÃO DO POVOADO

53º DA EMANCIPAÇÃO.”

DR. CLERMONT SILVEIRA CASTOR
Prefeito Municipal

DR. PEDRO GOMES DA SILVA
Chefe da Assessoria Jurídica

DR. ANA MARIA RODRIGUES DE OLIVEIRA
Secretária de Administração

ANEXO D

DECRETO Nº 8.356/2002

Regulamenta a Lei nº 2.782, de 02 de outubro de 2002, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CUBATÃO, usando das atribuições que lhe são conferidas em lei, e em cumprimento ao art. 5º da Lei nº 2.782, de 02 de outubro de 2002, DECRETA:

Art. 1º Para os efeitos da Lei nº 2.782, de 02 de outubro de 2002, na caracterização do negro e afrodescendentes observar-se-á, entre outros, os critérios adotados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, conforme procedimentos de preenchimento da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais.

Parágrafo único. De acordo com o “caput” deste artigo, consideram-se negros e afrodescendentes as pessoas de raça ou cor:

I - negra, para a pessoa que assim se identificar;

II - parda, para a pessoa que assim se identificar ou que se declarar como mulata, cabocla, cafuza, mameluca ou qualquer outra mestiça de negro com outra raça ou cor.

Art. 2º Nos Concursos Públicos, a comprovação do negro ou afrodescendente far-se-á mediante a apresentação de qualquer documento oficial do candidato ou de seus ascendentes, no qual conste a identificação e a indicação da raça ou cor.

Parágrafo único. Inexistindo a indicação da raça ou cor em documento oficial, a comprovação far-se-á mediante declaração de próprio punho do candidato, sob as penas da lei.

Art. 3º O edital do Concurso Público mencionará, entre outros, o número de cargos a serem preenchidos, indicando entre eles a quantidade de vagas reservadas ao negro e afrodescendente.

Art. 4º Para os que desejarem concorrer às vagas especificamente reservadas para este fim, a condição de negro ou afrodescendente deverá ser manifestada pelo candidato no momento da inscrição no Concurso Público, cujo formulário reservará campo específico para tanto.

§ 1º Para efeito do Concurso Público pretendido, a não manifestação do candidato na forma prevista neste artigo implicará na preclusão do direito de concorrer às vagas reservadas aos negros e afrodescendentes.

§ 2º Os inscritos na condição de negro ou afrodescendente concorrerão exclusivamente às vagas reservadas para este fim e, se classificados, integrarão a lista especial a que se refere o § 1º do art. 2º da Lei nº 2.782, de 02 de outubro de 2002.

Art. 5º Para o cumprimento do que estabelece o art. 4º da Lei nº 2.782, de 02 de outubro de 2002, serão considerados os contratos de prestação de serviços de mão de obra de terceiros, para execução em todas as dependências dos Serviços Públicos da administração direta e indireta, ou mesmo nas áreas, vias e logradouros públicos.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se, inclusive, nos contratos resultantes de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

§ 2º Caberá ao órgão requisitante a fiscalização do cumprimento da obrigação imposta às empresas contratadas, observado o disposto no art. 2º deste Decreto.

Art. 6º Os editais de Concurso Público e de licitação terão os elementos necessários ao cumprimento do previsto neste Decreto, bem como nas demais disposições da Lei nº 2.782, de 02 de outubro de 2002.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de 03 de dezembro de 2002.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO Em 04 de dezembro de 2002.

“469º da Fundação do Povoado

53º da Emancipação.”

Dr. CLERMONT SILVEIRA CASTOR

DR. PEDRO GOMES DA SILVA
Chefe da Assessoria Jurídica

DR. ANA MARIA RODRIGUES DE OLIVEIRA
Secretária de Administração

ANEXO E**DECRETO Nº 9.567/2010**

Revoga o parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 8.356 de 04 de dezembro de 2002.

A PREFEITA MUNICIPAL DE CUBATÃO, usando das atribuições que lhe são conferidas em lei, DECRETA:

Art. 1º Fica revogado o parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 8.356 de 04 de dezembro de 2002.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO Em 12 de julho de 2010.

“477º da Fundação do Povoado”

“61º da Emancipação.”

MARCIA ROSA DE MENDONÇA SILVA

JOSÉ EDUARDO LIMONGI FRANÇA GUILHERME

Secretário Municipal de Negócios Jurídicos

JOSÉ ROBERTO CALAZANS

Secretário Municipal de Administração

ANEXO F**LEI Nº 14.247/2003**

Reserva vagas a afrodescendentes em concursos públicos, conforme específica.

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Ficam reservadas aos afrodescendentes, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos, efetuados pelo Poder Público Estadual, para provimento de cargos efetivos.

§ 1º A fixação do número de vagas reservadas aos afrodescendentes e respectivo percentual, far-se-á pelo total de vagas no edital de abertura do concurso público e se efetivará no processo de nomeação.

§ 2º Preenchido o percentual estabelecido no edital de abertura, a Administração fica desobrigada a abrir nova reserva de vagas durante a vigência do concurso em questão.

§ 3º Quando o número de vagas reservadas aos afrodescendentes resultar em fração, arredondar-se-á para o número inteiro imediatamente superior, em caso de fração igual ou maior a 0,5 (zero vírgula cinco), ou para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (zero vírgula cinco).

§ 4º A observância do percentual de vagas reservadas aos afrodescendentes dar-se-á durante todo o período de validade do concurso e aplicar-se-á a todos os cargos oferecidos.

Art. 2º O acesso dos candidatos à reserva de vagas obedecerá o pressuposto do procedimento único de seleção.

Art. 3º Na hipótese de não preenchimento da quota prevista no art. 1º, as vagas remanescentes serão revertidas para os demais candidatos qualificados no certame, observada a respectiva ordem de classificação.

Art. 4º Para efeitos desta lei, considerar-se-á afrodescendente aquele que assim se declare expressamente, identificando-se como de cor preta ou parda, a raça etnia negra.

Parágrafo único. Tal informação integrará os registros cadastrais de ingresso de servidores.

Art. 5º Detectada a falsidade na declaração a que se refere o artigo anterior, sujeitar-se-á o infrator às penas da lei, sujeitando-se, ainda:

I – Se já nomeado no cargo efetivo para o qual concorreu na reserva de vagas aludidas no art. 1º, utilizando-se da declaração inverídica, à pena disciplinar de demissão;

II – Se candidato, à anulação da inscrição no concurso público e de todos os atos daí decorrentes.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese, ser-lhe-á assegurada ampla defesa.

Art. 6º As disposições desta Lei não se aplicam àqueles concursos públicos cujos editais de abertura foram publicados anteriormente à sua vigência.

Art. 7º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO EM CURITIBA, em 24 de dezembro de 2003.

Roberto Requião
Governador do Estado

Reinhold Stephanes
Secretário de Estado da Administração e da Previdência

Caíto Quintana
Chefe da Casa Civil

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Raul Vinicius Fernandes Gonçalves (estagiário)

Capa

Andrey Tomimatsu

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 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.

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

**Ministério do
Planejamento**