



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO
DO NORDESTE

REGINA CELY DA SILVA RIBEIRO GUERRA

**LEI Nº 12.990/2014: ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO EM CONCURSOS PARA
TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO NA UFRPE (2016-2022)**

Recife

2023

REGINA CELY DA SILVA RIBEIRO GUERRA

**LEI Nº 12.990/2014: ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO EM CONCURSOS PARA
TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO NA UFRPE (2016-2022)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste na Universidade Federal de Pernambuco na linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Área de concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Fernanda dos Santos Alencar

Recife

2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

G9341 Guerra, Regina Cely da Silva Ribeiro
Lei n. 12.990/2014: análise de sua implementação em concursos para técnicos administrativos em educação na UFRPE (2016-2022) / Regina Cely da Silva Ribeiro Guerra. – 2023.
96 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Fernanda dos Santos Alencar.
Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2023.
Inclui referências.

1. Concurso público. 2. Integração social. 3. Políticas públicas. I. Alencar, Maria Fernanda dos Santos (Orientadora). II. Título.

351 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2023 – 119)

REGINA CELY DA SILVA RIBEIRO GUERRA

**LEI Nº 12.990/2014: ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO EM CONCURSOS
PARA TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO NA UFRPE (2016-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste.

Aprovada em: 06/10/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Fernanda dos Santos Alencar (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Nadi Helena Presser (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Luiz Gustavo Mendel Souza (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

Dedico esta dissertação ao grande amor da minha vida, Aélío Júnior (*in memoriam*), que partiu para outro plano quando eu ainda estava no meio da caminhada. Foi muito triste e difícil continuar, mas segui em frente pois acredito que de alguma forma, em algum lugar ele está feliz com o resultado.

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão a Deus por se fazer tão presente em todos os momentos da minha vida, me segurando em seu colo nos momentos em que pensei que não ia dar conta, fortalecendo minha fé a cada dia; e à Nossa Senhora, sua mãe, que intercede por mim em todos os momentos.

Gratidão à professora Dra. Maria Fernanda dos Santos Alencar, orientadora deste trabalho, por seu acolhimento, humildade e empatia na construção dessa dissertação. Por ter me possibilitado enxergar novos caminhos, respeitando meu tempo, minhas adversidades, minha realidade e me ajudando a seguir em frente.

Gratidão aos meus pais, Manoel (*in memoriam*) e Maria José, que me ensinaram que o conhecimento é uma chave que abre diversas portas na vida. E à minha irmã, Elisabeth por seu apoio incondicional.

Gratidão ao meu esposo Aélcio Júnior (*in memoriam*) por ter acreditado em mim e me incentivado a chegar onde cheguei. Grande parte do percurso do Mestrado ele esteve ao meu lado me apoiando e me ajudando a construir esse trabalho, infelizmente ele partiu para outro plano precocemente, mas a semente plantada está sendo colhida, meu amor!

Gratidão à minha filha, Sarah, por compreender meus momentos de ausência e por ser o meu maior incentivo a continuar minha jornada.

Gratidão aos membros da banca por suas valiosas contribuições na construção desta pesquisa.

Gratidão aos colegas da turma MGP-18, em especial Alexandre, Amanda, Ana Angélica e Nathália por toda força e companheirismo durante a trajetória do mestrado. E também a todos os professores pelo esforço empreendido no sentido de tentar construir uma gestão pública mais eficiente.

Gratidão às colegas de trabalho que me apoiaram e me incentivaram na realização deste trabalho, em especial Andréa, Laís, Renata e Verônica. E também à UFRPE por proporcionar aos seus servidores a possibilidade dessa capacitação.

Gratidão à Ana Beatriz, por ter me proporcionado riquíssimas discussões em várias madrugadas e tardes de domingo. Obrigada, minha amiga, por me escutar sempre e por sua dedicação em tudo o que faz!

Enfim, quero agradecer de coração a todos que direta ou indiretamente contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho.

Ao final de um percurso nada fácil como foi o desenvolvimento desta dissertação, fico feliz por agradecer a todos que me acompanharam. Meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

A Lei nº 12.990/2014 foi instituída como política pública de ação afirmativa que reserva às pessoas negras 20% das vagas em concursos públicos no âmbito da União, buscando diminuir as desigualdades raciais presentes nos quadros da administração pública federal. Várias pesquisas destacam algumas considerações na implementação da Lei nº 12.990/2014: a segmentação das vagas nos editais; a impossibilidade de convocação posterior de candidato cotista; o curto período de 10 anos de vigência da lei para atendimento ao seu objetivo; a fragilidade da fiscalização e sanções em relação às comissões de heteroidentificação; a falta de envolvimento da estrutura institucional para a materialização do dispositivo legal; a falta de padronização quanto à forma de aplicação da lei gerando interpretações diferentes. Neste contexto, este estudo tem como objetivo analisar como ocorreu a implementação da lei nº 12.990/2014 em concursos públicos para técnicos administrativos em educação na UFRPE, no período de 2016 a 2022. A fundamentação teórica se desenvolve a partir das seguintes categorias conceituais: ações afirmativas, desigualdade racial, racismo estrutural e igualdade social. A pesquisa traz uma abordagem quali-quantitativa (Gil, 2008), de natureza exploratória e descritiva, e desenvolveu-se a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, cujos resultados foram analisados por meio da análise documental com base na técnica da Análise de Conteúdo (Bardin, 2016). Ficou evidenciado, por meio dos resultados, que o percentual estipulado pela lei nº 12.990/2014 não conseguiu atingir os cargos de nível superior, que exigem maior escolaridade e têm melhores remunerações, e que a política de cotas vem sofrendo adaptações desde sua implementação de forma que os sujeitos de direito sejam os reais beneficiários. Além disso, destaca-se a importância que essa política tem prestado à sociedade brasileira, trazendo para o debate a problemática do racismo estrutural naturalmente institucionalizado no país, proporcionando à sociedade uma nova perspectiva sobre o assunto.

Palavras-chave: Lei nº 12.990/2014, cotas raciais, concurso público, inclusão

ABSTRACT

Law nº 12.990/2014 was established as a public affirmative action policy that reserves 20% of vacancies in public tender within the Union for black people, seeking to reduce the racial inequalities present in the federal public administration. Several researches highlight some considerations in the implementation of Law nº 12.990/2014: the segmentation of vacancies in notices; the impossibility of subsequently calling a quota candidate; the short 10 year period of validity of the law to meet its objective; the weakness of supervision and sanctions in relation to hetero-identification commissions; the lack of involvement of the institutional structure in the materialization of the legal provision; the lack of standardization regarding the way the law is applied, generating different interpretations. In this context, this study aims to analyze how the implementation of law nº 12.990/2014 occurred in public tender for administrative technicians in education at UFRPE, from 2016 to 2022. The theoretical foundation is developed from the following conceptual categories: affirmative actions, racial inequality, structural racism and social equality. The research brings a qualitative- quantitative approach (Gil, 2008), of an exploratory and descriptive nature, and was developed from bibliographical and documentary research, the results of which were analyzed through document analysis based on the Content Analysis technique (Bardin, 2016). It was evident, through the results, that the percentage stipulated by law nº 12.990/2014 was unable to reach higher-level positions, which require higher education and have better remuneration, and that the quota policy has been undergoing adaptations since its implementation in a that the subjects of law are the real beneficiaries. Furthermore, the importance that this policy has provided to Brazilian society stands out, bringing into debate the problem of structural racism naturally institutionalized in the country, providing society with a new perspective on the subject.

keywords: Law nº 1.2990/2014, racial quotas, public tender, inclusion

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Argumentos contra e a favor das ações afirmativas	27
Quadro 2 - Propostas de Emendas ao PL nº 6738/2013 apresentadas à CTASP	44
Quadro 3 – Quadro orientador de ordem convocatória	57
Quadro 4 – Principais concepções utilizadas no trabalho	59
Quadro 5 – Documentos utilizados na pesquisa documental	67
Quadro 6 - Editais de Concurso público para TAEs-UFRPE	70
Quadro 7 –Vagas ofertadas no edital nº 12/2016 por localidade	75

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de servidores (as) por sexo e raça/cor	51
Gráfico 2 - Reserva de vagas 2016 x 2018	80
Gráfico 3 - Total de vagas x nomeados	82

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição das vagas nas IFES conforme a política federal	39
Figura 2 - Percentual de servidores (as) por escolaridade, sexo e raça/cor	52
Figura 3 - Categorias do referencial teórico	64
Figura 4 - Fases da Análise de Conteúdo de Bardin (2016)	66
Figura 5 - Mapa dos <i>campi</i> da UFRPE	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Vagas x Nomeados por edital	75
Tabela 2 - Quantidade de Vagas x nomeados (2016-2022) / nível escolaridade	81

LISTA DE SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
CODAI – Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CE – Comissão de Educação
CPD-Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
EAD – Educação à Distância
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada
MEC – Ministério da Educação
MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ON – Orientação Normativa
PL – Projeto de Lei
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PROEXC – Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
PROGEPE – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
RANI – Registro Administrativo de Nascimento Indígena
SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoas
STF – Supremo Tribunal Federal
TAEs – Técnicos Administrativos em Educação
UABJ – Unidade Acadêmica de Belo Jardim
UACSA – Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho
UAST – Unidade Acadêmica de Serra Talhada
UAEADTec – Unidade Acadêmica de Educação à Distância e Tecnologia
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA A IGUALDADE SOCIAL	18
1.1 EXCLUSÃO SOCIAL E INCLUSÃO SOCIAL: UM OLHAR DO PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A IGUALDADE SOCIAL	18
1.2 POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA E AS COTAS RACIAIS NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....	25
1.3 CONCURSOS PÚBLICOS E AÇÕES AFIRMATIVAS.....	30
2 DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL À LEI Nº 12.990/2014: SUPERANDO AS DESIGUALDADES RACIAIS	35
2.1 O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL.....	35
2.2 A LEI Nº 12.711/2012.....	38
2.3 O PROJETO DE LEI Nº 6.738/2013	42
2.4 A LEI Nº 12.990/2014	47
2.4.1 O conteúdo da lei	47
2.4.2 Combatendo o racismo estrutural	48
2.4.3 Autodeclaração x Heteroidentificação	53
3 ITINERÁRIOS METODOLÓGICOS	61
4 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA	71
4.1 A UFRPE E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990/2014	68
4.2 O ATENDIMENTO À LEI Nº 12.990/2014: UM ESTUDO DOS EDITAIS DE CONCURSO PARA TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DA UFRPE.....	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	90

INTRODUÇÃO

Historicamente, a população negra brasileira foi excluída do acesso formal à educação e ao mercado de trabalho como resultado da cultura escravista e da ausência de políticas públicas por parte do estado pós-abolição. Como aponta Lima (2010), após a assinatura da Lei Áurea, que declarou extinta a escravidão no Brasil, os libertos saíram da condição de coisa e passaram a ser cidadãos. No entanto, a falta de legislação ou políticas de incentivo para a inserção da população negra na sociedade trouxe sérias consequências de cerceamento de oportunidade, impedindo-a de exercer plenamente a cidadania.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 56,1% da população brasileira é composta por pessoas negras, considerando que o IBGE reconhece como população negra o somatório dos indivíduos autodeclarados pretos e pardos (IBGE, 2022). Apesar de representarem mais da metade da população do Brasil, permanecem em desigualdade na sociedade, sendo afetadas por uma discriminação estrutural e histórica que repercute nas mais diversas áreas, em diferentes graus de vulnerabilidade, quando comparadas à população branca. Uma dessas vulnerabilidades diz respeito ao acesso ao processo de escolarização, considerando estudos demográficos que evidenciam as desigualdades raciais entre brancos e não brancos na quantidade de anos de estudo e disparidades no acesso, permanência e finalização dos ensinos médio e superior, o que acaba refletindo também na estrutura ocupacional do mercado de trabalho (Guimarães, 2005).

Após anos de luta e resistência da população negra no enfrentamento das desigualdades sociais, o movimento negro exigiu respostas do estado brasileiro às reivindicações históricas por políticas públicas de inclusão na educação e no mercado de trabalho, oriundas de séculos de exploração e violência contra essa parcela da população.

Um levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que compilou os instrumentos normativos federais relacionados ao preconceito e às desigualdades raciais de 1950 a 2003 mostra que, até o início da década de 1990, as respostas do estado estavam limitadas à edição de documentos de caráter neutro que proibiam a discriminação (IPEA, [s.d.]).

Com a redemocratização do Brasil, movimentos sociais reivindicaram uma postura mais ativa do poder público frente a questões como raça, gênero, etnia e a adoção de medidas específicas para sua solução, como as ações afirmativas (Moehlecke, 2002).

A partir de 1995, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que objetivava desenvolver políticas de valorização da população negra, as discussões a respeito das políticas necessárias para combater a discriminação racial começaram a ser inseridas na agenda governamental e as ações afirmativas foram defendidas e apresentadas como propostas.

Como define Piovesan (2005), as ações afirmativas são apontadas como políticas compensatórias, tratando-se de poderoso instrumento de inclusão social, constituído por medidas especiais e temporárias, que procuram aliviar e remediar um passado de discriminação. Entende-se a política compensatória como um dispositivo alternativo utilizado para equilibrar situações de desigualdade social de determinado grupo que sofreu injustiças sociais, visando seu enfrentamento com medidas preventivas, corretivas ou inclusivas. Nesse sentido, as cotas raciais são ações afirmativas que pretendem viabilizar a inclusão da população negra, tanto nas universidades quanto na administração pública, além de ser uma medida de reparação aos processos históricos de subalternização a que esses indivíduos foram submetidos.

Em 09 de junho de 2014 foi sancionada pela então presidenta Dilma Rousseff a Lei Federal nº 12.990, que reserva a candidatos(as) negros(as) 20% das vagas ofertadas em concursos públicos para provimento de cargos e empregos da administração pública federal (BRASIL, 2014). A referida lei estabelece um prazo de vigência de 10 anos, contados da data de sua publicação e estima que a reserva deverá ocorrer sempre que o número de vagas ofertadas for igual ou superior a três, devendo constar expressamente no edital (BRASIL, 2014).

Esse mecanismo representou um avanço em direção à conquista da equidade racial no Brasil, uma vez que o emprego do recorte exclusivamente racial em uma política pública de ingresso no serviço público demonstra o reconhecimento, por parte do estado, das consequências do racismo para a população negra, como afirmam Silva e Silva (2014).

No entanto, não basta apenas garantir direitos através de dispositivos legais. É necessário assegurar sua execução através do envolvimento da estrutura institucional que organiza o serviço público, a qual tem como função criar as condições para a garantia da igualdade material e a diversificação racial que a lei pretende alcançar.

Para Leal (2013), a igualdade material objetiva, por realização prática, uma obrigação estatal em apresentar mecanismos e estratégias necessárias e capazes de minimizar as desigualdades entre os cidadãos, fazendo com que seja possibilitada uma aplicação justa das leis em favor de todas as pessoas. Para isso, necessita da implantação de políticas públicas. Neste sentido, a Lei nº 12.990/2014 se origina, visando dar conta dessa finalidade, como uma política de ação afirmativa na garantia de uma “ação estatal com vista ao atingimento de um fim, mais especificamente a concretização dos direitos fundamentais”, significando envolver

“todo o conjunto de ações, incluídas as de planejamento e as ações executivas do atuar do Estado” (Leal, 2013, p. 173).

Alguns estudos como, por exemplo, os de Miranda (2015), Ferreira (2016), Mello e Resende (2020), Andrade (2020), Bulhões e Arruda (2020), Gomes (2020), Palma (2021) e Santos *et al* (2021) têm apontado problemas na implementação da Lei nº 12.990/2014, impedindo que seu objetivo seja alcançado. Dentre eles, destacam-se: a segmentação das vagas nos editais; a impossibilidade de convocação posterior de candidato cotista; o curto período de 10 anos de vigência da lei para que seja reparado o déficit resultante de séculos de exploração; a fragilidade da fiscalização e sanções em relação às comissões de heteroidentificação; a falta de envolvimento da estrutura institucional para a materialização do dispositivo legal; a falta de padronização quanto à forma de aplicação da lei gerando interpretações diferentes, entre outros.

Dados do Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal¹, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), revelam que o percentual de 20% na reserva de vagas às pessoas negras em concursos públicos não vem sendo atingido. O estudo aponta que a inexistência da sistematização das informações sobre os concursos e a não obrigatoriedade de registro do ingresso de servidores cotistas em banco de dados públicos, bem como a falta de regulamentação do dispositivo legal com o estabelecimento de métodos, parâmetros e procedimentos para a avaliação e monitoramento da política tem dificultado a tarefa de avaliar a implementação da lei nº 12.990/2014. Nesta análise, conclui que a implementação da lei nº 12.990/2014 não foi suficiente para garantir uma equiparação dos servidores negros com a população negra brasileira, apesar de garantir um piso para novas nomeações de negros no serviço público.

Desse contexto, surge a questão que norteia a condução desta pesquisa: como a UFRPE se organizou para a implementação da Lei nº 12.990/2014 em seus concursos?

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo geral analisar como ocorreu a implementação da Lei nº 12.990/2014 em concursos para cargos Técnicos Administrativos em Educação (TAEs), no âmbito da Universidade Federal Rural de Pernambuco(UFRPE), no período de 2016 a 2022. E como objetivos específicos, pretende-se: i) descrever como a UFRPE se organizou para o atendimento à Lei nº 12.990/2014; ii) verificar de que forma a UFRPE, por meio de seus Editais, atende ao que determina a Lei 12.990/14 e outros instrumentos normativos

1

complementares à respectiva Lei; e, por fim, iii) apontar os principais problemas identificados pela UFRPE durante a implementação da Lei nº 12.990/2014.

O interesse em estudar a política de cotas raciais em concursos públicos nasce da vivência da autora como servidora técnico-administrativa, concursada da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), aprovada em concurso regido pelo Edital nº 12/2016, o primeiro concurso para cargos técnicos administrativos em educação (TAEs) da UFRPE a instituir as disposições da Lei nº 12.990/2014, com reserva de vagas a candidatos(as) negros(as). A nomeação só se deu no ano de 2018, com lotação na Seção de Planejamento de Pessoal do Departamento de Desenvolvimento de Pessoas, onde seria responsável, entre outras coisas, pela convocação dos aprovados em concursos públicos. De lá para cá, vários outros editais foram publicados e, dessa forma, surge a necessidade de entender um pouco mais sobre a importância dessa política e como a instituição vem respeitando os dispositivos legais e cumprindo sua função social de inclusão, conforme preconiza a Lei Federal nº 12.990/2014.

Como relevância social e acadêmica, este trabalho se propõe a contribuir com a discussão sobre a Lei 12.990/2014, tendo como objeto de estudo a ‘Lei nº 12.990/2014 e a sua implementação em concursos para Técnicos Administrativos em Educação’, proporcionando, assim, reflexões sobre as questões raciais e o acesso de pessoas negras no serviço público através da análise da implementação de políticas públicas inclusivas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA A IGUALDADE SOCIAL

Este Capítulo tem por finalidade fazer um breve estudo sobre o processo de exclusão social e o papel das políticas públicas para a inclusão social por meio de ações afirmativas. Para o atendimento a essa finalidade, se desenvolve na inter-relação com outras três categorias: desigualdade social, inclusão social e ações afirmativas.

Neste sentido, traz a perspectiva do estudo em três subtítulos: 1.1 Exclusão Social e Inclusão Social: um olhar do papel das políticas públicas para a igualdade social; 1.2 Políticas de Ação Afirmativa e as Cotas Raciais no Brasil: contextualização histórica e o princípio da igualdade e 1.3 Concurso Público e Ações Afirmativas.

Os subtópicos citados se estruturam na compreensão de que as políticas de ação afirmativa, impulsionadas pela luta das organizações e movimentos sociais como entes da sociedade civil, se sustentam na intervenção do Estado em sua função essencial de promotor de políticas públicas que se destinam à redução de desigualdades e a situações de vulnerabilidade social. Neste sentido, o Estado, por meio das políticas públicas de ação afirmativa, age positivamente no intuito de fazer com que pessoas de segmentos sociais discriminados e marginalizados possam ser reconhecidas na sociedade, em suas identidades e pertencimentos sociais e culturais, como cidadãos, exercendo desta forma a cidadania plena.

1.1 EXCLUSÃO SOCIAL E INCLUSÃO SOCIAL: UM OLHAR DO PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A IGUALDADE SOCIAL

No Brasil, o processo de colonização desenvolveu a concepção da superioridade do homem branco europeu sobre a população brasileira. Esse processo se intensificou, materializando-se com o domínio e massacre indígena, que embora numericamente maior, era tido como minoria; e com os africanos sequestrados para fins de escravidão. Povos submetidos à exploração que, somados à população pobre existente, viam-se totalmente sem direitos e sem o reconhecimento da sua humanidade. Assim, negros, indígenas e pobres foram historicamente construídos como grupos sem direitos, legitimando o mito da superioridade, principalmente a racial, reconhecida como o “flagelo do mundo, alimento de tragédias, semente de ódio e de absurdos” (Prado, 1956, p. 423).

Após séculos de descaso na implementação de políticas de reconhecimento da cidadania da população marginalizada no Brasil, fato que favoreceu a desigualdade social; somente no

século XX começaram a surgir políticas públicas para fins de direitos visando a inserção social, econômica e cultural de parte dos marginalizados da sociedade. Ainda não se falava diretamente em igualdade social, mas na implementação de leis trabalhistas, políticas habitacionais e ampliação das redes públicas de ensino que se estabeleciam como caminho e estratégia para o acesso da classe pobre marginalizada ao mercado de trabalho, à moradia e à educação. Esse movimento, aliado a uma necessidade do desenvolvimento da produção, se apoia na luta e na reivindicação de sindicatos, cooperativas e outros grupos, embora ainda a sociedade brasileira permanecesse seguindo um modelo excludente e de alta concentração de renda.

Para Oliveira (2015), a igualdade social consiste na ideia de as pessoas terem condições socioeconômicas o mais próximo possível da igualdade em várias áreas: educação, saúde, trabalho, oportunidade de consumo, utilização de bens de lazer, entre outros. Na prática, a questão da igualdade social tem sido tratada como a construção de condições de igualdade de oportunidades, principalmente aos grupos historicamente excluídos dessas condições.

Embora, por exemplo, a educação gratuita, pública e de qualidade esteja na Constituição Federal de 1988, ainda não garante o acesso e a permanência a 100% da população brasileira. Verifica-se, mesmo com este dispositivo legal, um percentual de 5,6%, o equivalente em números absolutos a 9,6 milhões de pessoas, com quinze anos ou mais de idade em situação de analfabetismo, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE, 2023). Essa realidade numérica demonstra que a educação não foi ofertada como mecanismo de criação de igualdade. Essa incumbência pertence ao Estado que, por meio do seu conjunto de instituições, deveria organizar e realizar políticas públicas na garantia da efetivação de direitos em atendimento às demandas da população.

Oliveira (2015) aponta que o processo de criação de igualdade de oportunidades significa extinção de privilégios, de discriminação, de preconceitos em todas as esferas: social, econômica, religiosa e de gênero. É neste caminho colocado por Oliveira (2015) que as chamadas minorias, embora sejam maioria numericamente, lutam pela igualdade de oportunidades compreendendo-as vinculadas ao campo de crescimento socioeconômico, cultural, fortalecimento e reconhecimento de identidade, de gênero e também religioso.

Os modelos econômicos implantados no Brasil desde a colonização, como o modelo agroexportador em detrimento do mercado interno baseado na mão de obra escrava; e depois na mão de obra europeia imigrante, resultaram numa parcela imensa da população brasileira à margem da sociedade. Sem trabalho, sem acesso à educação, à moradia digna, ocupando assim os espaços periféricos das cidades e fazendo surgir as primeiras favelas que conhecemos hoje.

Esse processo de desenvolvimento sem considerar a inserção de maiorias-minorias desencadeou uma sociedade desigual e excludente. Para Santos (1999), desigualdade e exclusão promovem uma hierarquia social por meio da qual um grupo se sobrepõe a outro, gerando uma situação de desvantagem e inferioridade. O argumento de que todos nascem livres e iguais perante a lei, pertence exclusivamente ao papel da lei, pois há um abismo social e econômico em um país que dita quem terá direito, acesso e oportunidades e quem não terá.

Para Nascimento (1994), o excluído não é apenas aquele que se encontra em situação de vulnerabilidade financeira, mas é também o não reconhecimento daquele indivíduo enquanto sujeito em sua diversidade e necessidades. A exclusão pode se dar em nível material, social, cultural, religioso e científico, apontando e demonstrando um sistema social que pode incluir ou excluir. Neste sentido, as diferenças sociais, a miséria, o desemprego, a disparidade de renda, o trabalho informal, o não acesso a água potável, a ausência do saneamento básico, da alimentação, da moradia, da educação, entre outras necessidades, fortalecem situações de vulnerabilidade social impedindo o exercício da cidadania plena. Nessa compreensão, se insere até a exclusão da possibilidade de poder sonhar com uma vida melhor, formando os excluídos de direitos, de benefícios, de lugares e de sonhos.

Segundo Santos (1998), a sociedade é construída sob critérios de inclusão e exclusão através do *apartheid* social, das políticas estatais de regulação social que privilegiam determinados segmentos, dando insegurança às pessoas e aos grupos sociais vulnerabilizados. Santos (1998) ainda acrescenta que a exclusão também pode ser considerada uma situação construída ou produzida por um conjunto de decisões políticas e econômicas que reverberam em diferentes áreas da vida social. No entanto, este autor salienta a função do Estado em seu papel de combater a vulnerabilidade social por meio de programas de inclusão social.

Para Kowarick (2003), a exclusão representa aqueles que estão à margem, desligados ou desenraizados dos processos essenciais da sociedade. Discutindo o que significa ser excluído, o autor traça uma rica análise sobre os cenários norte-americano, francês e brasileiro. Nos Estados Unidos há um debate político ideológico, e dentro dessa discussão, há inclusive, uma vertente também chamada de meritocracia, que defende que as políticas públicas só servem para reproduzir ou aumentar a dependência desses indivíduos ao sistema público. A vertente oposta defende que é justamente a desigualdade, a falta de oportunidades, o preconceito racial e a própria estrutura da sociedade que privilegia há gerações os mesmos grupos sociais, em detrimento de outros grupos menos favorecidos.

Kowarick (2003) salienta em suas análises que a própria concepção de democracia sugere a necessidade de uma forte presença estatal que forneça recursos materiais e culturais

que promovam a reinserção social e econômica dos grupos marginalizados. Neste sentido, o estado não deve reproduzir as injustiças e desigualdades conforme requer o neoliberalismo apregoando um estado mínimo, inclusive, com a diminuição gradual do funcionalismo público em nome das privatizações, terceirizações e precarização do mercado de trabalho.

O autor citado reflete que cada lugar apresenta suas especificidades sociais. Em algumas sociedades, a pobreza é vista como resultado individual, onde os próprios desafortunados são responsabilizados por sua condição. Força de vontade, indolência e vício são alguns dos argumentos utilizados para culpabilizar a pobreza e associá-la à criminalidade, sendo também uma forma de eximir-se enquanto sociedade. Individualismo, competição, meritocracia, fraqueza individual (que é a vertente norte-americana) são elementos que tentam explicar a desigualdade social, nomeando os não bem sucedidos de vagabundos, vadios, classe perigosa, preguiçosos, entre outros. O circuito excludente se completa através do racismo e da segregação racial vistos nas grandes metrópoles. Por outro lado, a vertente progressista defende o formato de políticas públicas que forneçam condições para retirar as camadas pobres de sua condição de marginalizados. As estatísticas mostram que tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, o desemprego é maior entre pretos e pardos, além do número de famílias chefiadas por mulheres e a maior dependência dos serviços assistenciais. Os macroprocessos reproduzem uma estrutura de marginalização social e econômica, sobretudo, entre pretos e pardos.

No cenário norte-americano, as políticas públicas sociais são acusadas de fomentar a ociosidade e o pauperismo na medida em que o benefício “acomodaria o sujeito a não procurar um trabalho, seja formal ou informal”, criando assim, uma cultura de dependência ou parasitismo social. Por isso, esses grupos não deveriam ser ajudados; e assim, desqualificados e imprestáveis estariam propensos à indolência e à criminalidade. Nos Estados Unidos, o debate está polarizado entre liberais e conservadores, o que não impediu a criação e a execução de vários benefícios sociais entre as classes mais pobres.

Para a sociedade francesa, a extensa vulnerabilidade social é de responsabilidade do estado. É função estatal combater a exclusão social e econômica. Não há nenhum grupo político, sindical, técnico ou intelectual que questione ou se coloque contra a necessidade da atuação estatal. Os debates e embates residem no que e como o Estado precisa atuar. O pós Segunda Guerra Mundial foi um momento de reconstrução e crescimento onde o governo francês teve forte interferência econômica gerando empregos e proteção social aos assalariados impulsionando a construção do estado de bem estar social². Na França, essa política teve um

² Estado de bem-estar social ou *welfare state* é o modelo de governo no qual o Estado se compromete a garantir o bem-estar econômico e social da população adotando medidas para proteger a saúde e o bem-

primeiro momento, em 1960, tendo como foco a moradia e a renovação urbana. No segundo momento, em 1970, o termo exclusão social começou a adquirir visibilidade já que o crescimento da riqueza não reduzia os níveis de pobreza. Quem estava à margem (doentes mentais, alcoólatras, pessoas com deficiência física e inadaptados) deveriam ser os primeiros beneficiados por políticas específicas de proteção social. Num terceiro momento, em 1980, a pobreza e a vulnerabilidade passaram a afetar outros grupos sociais, além dos periféricos. Indivíduos com níveis mais elevados de instrução e qualificação, trabalhadores especializados e quadros profissionais passaram por uma situação de vulnerabilidade causada pelo desemprego e pela precarização do trabalho.

Kowarick (2003) também discute as perdas de identidade na contemporaneidade causadas pelo desenraizamento familiar e comunitário, o esvaziamento de associações recreativas, sindicais e partidárias que contribuem ainda mais com o isolamento e adoecimento social. Esses novos arranjos de sociabilidade e convivência fazem com que os excluídos sociais não se reconheçam enquanto grupo e enquanto classe social.

Segundo Kowarick (2003), além de todas essas questões, é importante ressaltar que ser excluído é estar desprovido de direitos. Segundo o autor, na França já existe um trabalho de construção de instâncias de combate à vulnerabilidade econômica, social e urbana através da isenção de impostos, encargos sociais e programas sociais. Diferente dos Estados Unidos, a França prioriza a ação estatal como mediadora de interesses e conflitos criando aparatos de combate contra a marginalização social e econômica. A problemática, nesse caso, não está na culpabilização da vítima, mas na criação de instâncias públicas que interfiram nessas situações e nas causas que as produzem. As políticas sociais orientam-se para reinserir os grupos marginalizados, mas não constituem contrapartida necessária para a obtenção de benefícios. O problema do indivíduo é visto também como um problema da sociedade.

Kowarick (2003) afirma que a matriz da desigualdade da sociedade brasileira não reside em culpar os pobres por sua pobreza (como ocorre nos Estados Unidos), nem o problema da pobreza é atribuído à responsabilidade do estado (como é o caso da sociedade francesa). O que ocorre no Brasil é um processo de destituição de direitos ocasionado pela naturalização dos acontecimentos em que se destaca o papel do acaso na constituição da pobreza e a neutralização

estar geral dos cidadãos, apresentando diversas formas ao redor do mundo. As medidas assistencialistas do Estado de bem-estar social visam a redistribuição equitativa de renda e a igualdade de oportunidades para todos. Isso pode ser percebido através das pensões, bolsas, seguros e outras concessões assistencialistas.

dos pobres em sujeitos sociais, baseadas em artifícios de persuasão e em métodos de constrangimento e coação, reforçando dinâmicas de subalternização.

A partir dessa reflexão, o autor desenvolve algumas ideias: a de que o desemprego, o subemprego e a precarização do trabalho tem atingido amplas parcelas da população economicamente ativa do país. Tem ganhado cada vez mais destaque um discurso em que o Estado brasileiro é descrito como inoperante, ineficaz, corrupto e falido, o que dá lugar para a ascensão de privatizações em vários segmentos, fazendo com que o processo de desresponsabilização do Estado eleve as ações de inúmeras organizações não governamentais. Além desses, há um amplo processo de destituição de direitos; a pobreza e a exclusão são naturalizadas, numa tentativa de impedir as ações reivindicatórias. Neste olhar, considera que os números da violência policial em relação à população preta e parda nas zonas periféricas e as práticas de exclusão na sociabilidade cotidiana demarcam lugares específicos para cada classe.

Diante do exposto, podemos compreender a inclusão social como um processo que atua para que as pessoas em situação de pobreza e exclusão social tenham acesso às oportunidades e aos recursos necessários para participarem plenamente de uma sociedade enquanto cidadãos que têm direitos nas esferas econômica, social e cultural (COM, 2003, p.9). Dentro da proposta de inclusão, atuam políticas sociais que priorizam atender os excluídos que estão no limite das privações de seus direitos básicos. A promoção da inclusão social visa, principalmente, promover a participação desses indivíduos em vulnerabilidade social, em ambientes como a cidade e a escola, através do emprego e da proteção social.

No entanto, “as políticas de inclusão não têm sido suficientes para fazer face aos imperativos sociais” (Alvino-Borba; Mata-Lima, 2011, p.222), ou seja, constar na lei não tem sido suficiente para, na prática, promover um Estado, que em sua função essencial, possa oferecer igualdade de oportunidades, por meio de políticas públicas, para a redução efetiva das vulnerabilidades sociais, ausência de exclusão social e, portanto, possam promover a cidadania plena.

A sociedade brasileira tem como um de seus marcos a intensa desigualdade de renda resultado da má distribuição de recursos e forte concentração de renda. É nessa realidade que políticas sociais se inserem no sentido de tentar diminuir os abismos sociais no Brasil. Como há uma complexidade nessa dimensão, o processo de equidade social é lento e precisa atuar em todos os segmentos sociais, pois não se trata de algo simples, de fácil resolução.

As políticas sociais devem buscar mecanismos que possibilitem aos desiguais, a igualdade de oportunidades. Santos (1999) defende a ideia de que há um controle na sociedade

capitalista para impedir que os excluídos se rebellem e tomem atitudes extremas. Para este autor, o conformismo, a alienação, os meios de comunicação de massa, a religião e o consumo são elementos que contribuem diretamente para essa finalidade. No entanto, para Santos (1999), esse sistema de controle, sustentado pelo capitalismo, está em crise principalmente por causa das relações sociais conflituosas, onde atuam diferentes grupos raciais, sociais, culturais, sexuais, religiosos, nacionais, dentre outros.

Atualmente, vemos a aplicação de políticas de igualdade e de identidade em diferentes países. Mas se coloca que a ideia de igualdade não pode descaracterizar e desqualificar as diferenças que existem no interior de cada sociedade. As diferenças não devem ser inferiorizadas, mas sim articuladas e observadas dentro de suas particularidades, fazendo com que se compreenda na luta por direitos e na implementação de políticas públicas que “temos o direito de ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza. Temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza” (Santos, 1999, p. 44).

É neste sentido da busca da igualdade, do direito e do reconhecimento de pessoas excluídas, conforme sua diferença, que Saravia (2006, p. 28) norteia a concepção de política pública como um “fluxo de decisões públicas, orientadas a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Trata-se de um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou alterar a realidade de setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. Na visão de Secchi (2013, p.2), “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

A concepção de política pública proposta por Saravia (2006) e Secchi (2013) aponta a uma ação política, de intervenção, necessária ao enfrentamento de um problema público. Dentro dessa perspectiva, verifica-se a incorporação do conceito de política de ação afirmativa. Para Munanga (2007, p. 31) a política de ação afirmativa é recente e se estrutura no fortalecimento de uma ideologia de caráter antirracista frente “à situação de vítimas do racismo e de outras formas de discriminação”.

Neste contexto, o movimento negro traz à sociedade brasileira a discussão sobre a realidade de marginalização, desigualdade social e vulnerabilidade social que a população negra enfrenta, reivindicando a necessária posição em prol da situação de esquecimento dessa população frente a garantia de direitos fundamentais, como consta na Constituição brasileira de 1988: educação, trabalho, saúde, moradia, dentre outras necessárias à efetivação da cidadania,

materializando, como coloca Santos (1999), a importância de tratar os desiguais como desiguais em suas condições de desigualdades.

Assim, neste processo, se impulsiona e se estabelece a política de ações afirmativas. Feres Júnior *et al* (2018, p.14) compreendem ação afirmativa como “todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo”. A ação afirmativa tem o intuito de eliminar as barreiras, formais e informais, que impedem certos grupos de alcançarem os espaços de poder e de prestígio social. Nesse sentido, as ações afirmativas estimulam as organizações a agirem positivamente no intuito de fazer com que pessoas de segmentos sociais discriminados e marginalizados tenham oportunidade de ascender a postos de comando e de se constituírem como cidadãos de direito, em sua cidadania plena, na sociedade em que estão inseridos.

É a partir dessas considerações e escolhas conceituais sobre exclusão social, inclusão social, políticas públicas e ação afirmativa que esta seção se desenvolveu na pretensão de situar acerca do debate sobre as ações afirmativas.

O próximo tópico traz uma breve abordagem sobre as políticas de ação afirmativa especialmente aquelas destinadas à população negra brasileira. Assim, faz-se a contextualização histórica sobre as cotas raciais no Brasil, relacionando-as com o princípio constitucional da igualdade, procurando apresentar alguns elementos que fomentaram esse debate.

1.2 POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA E AS COTAS RACIAIS NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O artigo 5º da Constituição Federal do Brasil, de 1988, preconiza que “Todos são iguais perante a lei [...]”(BRASIL, 1988). Este artigo tem como princípio fundamental o princípio da igualdade formal em que não se faz distinção de pessoas para a instituição de políticas públicas. Nesse sentido, são implementadas as políticas universalistas que consideram que todos têm o mesmo direito constitucional de serem assistidos pelo estado, ou seja, que os serviços públicos: educação, saúde, transporte e outros precisam atender a todas as pessoas de forma igual.

No entanto, considerando as desigualdades históricas que fazem parte da construção da sociedade brasileira, é possível interpretar o princípio constitucional da igualdade na possibilidade de oferecer igualdade de oportunidades a todos os brasileiros e não simplesmente tratá-los como se todos tivessem as mesmas condições. Assim, há que se falar em igualdade material, a qual se destina a dar tratamento desigual aos desiguais, na medida de sua

desigualdade, havendo, portanto, uma sutil diferença entre a igualdade formal e a igualdade material.

As ações afirmativas são políticas públicas e privadas embasadas no princípio constitucional da igualdade material. Dessa forma, entende-se que

A isonomia ou igualdade material se baseia na noção que tratando desiguais de forma única as distinções seriam mantidas e, até mesmo, potencializadas. Por esse motivo é que o tratamento desigual surge como forma de equilibrar as diferenças, promovendo a compensação das dificuldades e colocando todos no mesmo patamar de oportunidades (Hirsch; Archanjo, 2020, p. 191).

Para Piovesan (2008, p.890), “as ações afirmativas devem ser compreendidas não somente pelo prisma retrospectivo – no sentido de aliviar a carga de um passado discriminatório –, mas também prospectivo – no sentido de fomentar a transformação social, criando uma nova realidade.”

Nessa perspectiva, pode-se inferir que a igualdade material que as ações afirmativas pretendem alcançar, respaldam-se em seu caráter compensatório e distributivo. Sendo o caráter compensatório alusivo à reparação de um dano causado no passado. Enquanto que o caráter distributivo está relacionado ao aspecto socioeconômico e visa à promoção de oportunidades de forma igualitária para os grupos mais vulneráveis da sociedade.

Busca-se, dessa forma, através de medidas especiais, compensar desigualdades sociais e proporcionar novas oportunidades a pessoas que historicamente foram desfavorecidas e desassistidas pelo estado na medida de suas necessidades. Assim, o objetivo das ações afirmativas é criar mecanismos que ofereçam vantagens para determinadas grupos sociais, visando corrigir a própria marginalização social já existente. Por isso, as políticas universalistas por si só não dão conta de resolver o problema da desigualdade considerando que ao dar as mesmas condições e as mesmas oportunidades para todos os grupos, o estado apenas estará perpetuando as desigualdades já existentes.

A adoção de políticas de ação afirmativa no Brasil, em especial as cotas raciais, é relativamente recente e tem provocado um acirrado debate na sociedade brasileira. Embora haja consenso quanto às constatações de que o país é marcado por profundas desigualdades sociais e de que é dever do estado promover medidas no sentido de eliminá-las, a utilização do critério étnico-racial para definição dos beneficiários de oportunidades diferenciadas divide opiniões.

Conforme Guimarães (2005), se, por um lado, existem os que defendam as cotas raciais como uma medida compensatória visando à reparação dos danos acumulados historicamente com a discriminação da população negra na sociedade brasileira; há, por outro, os que

discordam dessas ações afirmativas porque as compreendem apenas baseadas em critérios étnico-raciais. Esses trazem as mais diversas justificativas, tais como: a afirmação de que o sistema de cotas estigmatiza os favorecidos; perpetua a divisão racial na sociedade; reduz a eficiência e a meritocracia; desvia a importância do foco na educação; beneficia as pessoas erradas, dentre outras.

O **Quadro 1**, apresentado a seguir, traz uma síntese acerca dos principais argumentos que se destacaram no debate brasileiro sobre as ações afirmativas para pessoas negras, apontado por Guimarães (2005), em seu livro *Racismo e Anti-racismo no Brasil*. Para o autor, mesmo que não acabem com a estrutura racista ou impeçam a sua reprodução, as cotas raciais desracializam ou retiram o monopólio existente nos setores em que as funções são exercidas, quase que exclusivamente, por pessoas brancas.

Quadro 1. Argumentos contra e a favor das ações afirmativas

CONTRA	A FAVOR
Significam o reconhecimento de raças e distinções de raça no Brasil e isso contraria o credo de que somos um só povo, uma só nação.	Raça é um dos critérios reais, embora não declarados, de discriminação, utilizados em toda a sociedade brasileira; para combatê-lo é mister reconhecer sua existência.
Não se pode discriminar positivamente, no Brasil, porque não há limites rígidos e objetivos entre raças.	Esses limites não existem em nenhum lugar; o que conta na discriminação, tanto positiva, quanto negativa, é a construção social da raça (identificação racial).
A identificação dos limites raciais, no Brasil, ou a ausência de tradição de identificação racial daria margem a que oportunistas se aproveitassem da situação.	Esse risco é real. Políticas de ação afirmativa requerem reconhecimento oficial das identidades raciais. No entanto, a discriminação positiva, por ser pontual, não pode reverter, a curto prazo, a estrutura de discriminação existente; por isso, o oportunismo esperado seria mínimo.

Medidas universalistas teriam o mesmo efeito	Medidas universalistas não rompem os mecanismos iniciais de exclusão.
Não há, na sociedade brasileira, consenso sobre a desigualdade social provocada por diferenças de cor e raça.	Tais políticas poderiam ajudar a legitimar esse consenso.
Reforçariam práticas de privilegiamento e de desigualdade hierárquica.	Teriam o efeito contrário: ao inverter a desigualdade, poriam a nu o absurdo da ordem estamental.
Ferem os direitos constitucionais daqueles que passam a ser excluídos em consequência de sua aplicação.	Não há base legal para demonstrar a inconstitucionalidade de políticas de ação afirmativa.

Fonte: Guimarães (2005, p.192-193).

As posições a favor e contra as ações afirmativas para pessoas negras foram se fundamentando durante o processo de desenvolvimento do Brasil. O fato de que a população negra foi excluída do acesso formal à educação e ao mercado de trabalho e não foram criadas as condições mínimas para a sua inserção digna na sociedade após a abolição da escravidão ratificam a luta pelas políticas de ações afirmativas. Domingues (2005) destaca que no pós-abolição foi disseminada a ideia de um país mestiço, conhecida como democracia racial, em que havia um convívio harmonioso entre as diferentes raças, embora na prática social o racismo tenha sido exacerbado, o que acabou gerando um racismo velado na sociedade brasileira.

O processo da democracia racial³ se configurou por muito tempo como ‘orgulho nacional’ se formalizando, na realidade brasileira, no imaginário social, como um mito que se transformou “em ideologia oficial das relações raciais no Brasil” (Domingues, 2005, p. 116). Assim, como não se configura de forma tão clara como em outros países, como os Estados Unidos, esse processo fez justificar, até hoje, as pessoas negras ainda ocuparem a posição de classe menos favorecida economicamente, com maior índice de analfabetismo e marginalizados do mercado de trabalho, conforme expõe Nascimento (1978)

[...] erigiu-se no Brasil o conceito de democracia racial; segundo esta, pretos e brancos convivem harmoniosamente, desfrutando iguais oportunidades de existência. [...] A

³Para Domingues (2005, p. 116) “Democracia racial, a rigor, significa um sistema racial desprovido de qualquer barreira legal ou institucional para a igualdade racial, e, em certa medida, um sistema racial desprovido de qualquer manifestação de preconceito ou discriminação.”

existência dessa pretendida igualdade racial constitui o 'maior motivo de orgulho nacional' [...]" No entanto, devemos compreender democracia racial como significando a metáfora perfeita para designar o racismo estilo brasileiro: não tão óbvio como o racismo dos Estados Unidos e nem legalizado qual o apartheid da África do Sul, mas eficazmente institucionalizado nos níveis oficiais de governo assim como difuso no tecido social, psicológico, econômico, político e cultural da sociedade do país (Nascimento, 1978, p. 41 e 92).

A escolaridade das pessoas negras no Brasil sempre foi menor que a das não negras, resultando em um ciclo de desvantagens sociais que se acumularam ao longo da vida dos indivíduos e de suas famílias e que se manifestam na forma de desigualdades de oportunidades, inclusive no mercado de trabalho. Por possuírem menor acesso à educação, as pessoas negras são obrigadas a aceitarem trabalhos com baixa remuneração. Isso as coloca em desvantagem tanto no mercado de trabalho quanto na oportunidade de garantir o acesso de seus descendentes aos níveis mais altos de educação e, conseqüentemente, a um emprego mais qualificado e mais bem remunerado.

Observamos que um dos principais fatores associados ao alcance de melhores oportunidades no mercado de trabalho e à obtenção de maior renda é o acesso à educação. Portanto, democratizar o acesso à educação é o modo mais eficaz de promover a justiça social. No entanto, tendo em vista que essa é uma solução a médio e longo prazo, é imprescindível que haja outras medidas que permitam a inclusão da população negra no mercado de trabalho e em outros direitos fundamentais conforme posto na Constituição de 1988, na proposição da dignidade humana.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à **vida**, à **liberdade**, à **igualdade**, à **segurança** e à **propriedade** [...]. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Segundo o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa Gomes (2001),

as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. Diferentemente das políticas governamentais antidiscriminatórias baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo, que singularizam por oferecerem as respectivas vítimas tão somente instrumentos jurídicos de caráter reparatório e de intervenção ex post facto, as ações afirmativas tem natureza multifacetária, e visam a evitar que a discriminação se verifique nas formas usualmente conhecidas – isto é, formalmente, por meio de normas de aplicação geral ou específica ou através de mecanismos informais, difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo. Em síntese,

trata-se de políticas e de mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas a concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido- o da efetiva igualdade de oportunidade a que todos os seres têm direito (Gomes, 2001, P.07).

O conceito apresentado por Gomes (2001) é bastante abrangente e muito utilizado por estudiosos dessa temática, dada a sua amplitude e profundidade, apresentando a igualdade material como ponto principal, com vistas a combater a discriminação bem como promover a educação como um bem fundamental.

Dessa forma, compreendemos que as ações afirmativas são políticas voltadas à efetivação do princípio constitucional da igualdade material, visando minimizar os efeitos da discriminação, seja cultural ou estrutural, enraizada na sociedade brasileira e oferecer igualdade de oportunidades a todas as pessoas, promovendo a inclusão social de grupos marginalizados destituídos do exercício de seus direitos fundamentais.

Vale ressaltar o caráter temporário das ações afirmativas, tendo em vista que elas pretendem, por um período determinado, eliminar ou, pelo menos, mitigar as desigualdades históricas existentes na sociedade. Logo, a permanência das ações afirmativas só se justifica enquanto tais desigualdades se fizerem presentes.

Nesse contexto, com base na aplicação da igualdade material, o Estado brasileiro vem implementando ações que buscam favorecer o combate à discriminação da população negra e o combate à erradicação da pobreza, procurando possibilitar oportunidades para as pessoas que vivem marginalizadas.

1.3. CONCURSOS PÚBLICOS E AÇÕES AFIRMATIVAS

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), existem duas formas de ingresso na Administração Pública: a investidura, em razão de aprovação em concurso público, destinada a cargos de provimento efetivo; e a nomeação, voltada para cargos de provimento em comissão.

Segundo Carvalho Filho (2012, p. 651)

Concurso público é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecida sempre a ordem de classificação. Cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos.

Carvalho Filho (2012) afirma que o concurso público se baseia em três princípios fundamentais: o primeiro é o princípio da igualdade, em que os candidatos disputam pela vaga nas mesmas condições; o segundo é o princípio da moralidade administrativa, que visa a vedação de favorecimentos, perseguições pessoais e nepotismo; e, por fim, o terceiro é o princípio da competição, o qual possibilita aos candidatos se projetarem para uma classificação que os permita ingressar no serviço público.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que os concursos públicos terão validade de até dois anos, prorrogável uma única vez por igual período. Durante a vigência do concurso, os aprovados deverão ser convocados com prioridade sobre os novos concursados para assumirem o cargo ou emprego. Assim, a Administração Pública não poderá contratar agentes para o preenchimento das mesmas vagas que tenham sido disputadas no concurso ainda válido e que conte com candidatos aprovados.

Conforme estabelece a Lei nº 8.112/1990, que instituiu o Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, o concurso público pode ser de provas ou de provas e títulos, tendo como requisitos básicos para investidura no cargo público ser brasileiro, estar em pleno gozo dos direitos políticos e estar quite com obrigações eleitorais e militares, ter o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo, ter aptidão física e mental, ter idade mínima de 18 anos, dentre outras a serem especificadas, em cada caso, em leis específicas ou no próprio edital (BRASIL, 1990).

Os concursos públicos podem ser compreendidos em uma fase anterior à sua publicação, o planejamento; e uma fase posterior à sua publicação, a execução. Na primeira, devem ser consideradas todas as necessidades de pessoal (presentes e futuras), as normativas envolvidas, as limitações orçamentárias e a forma de execução do certame. O bom planejamento dessas etapas garantirá o sucesso do processo.

Além das vagas ofertadas inicialmente no edital, o concurso pode prever a formação de um cadastro de reserva, que nada mais é do que a relação de candidatos excedentes aprovados em número superior às vagas ofertadas no edital. Dessa forma, ao surgirem novas vagas durante a validade do concurso, decorrentes de exonerações, falecimentos ou aposentadorias, a criação do cadastro de reserva permite que a reposição da vaga seja mais rápida, garantindo a continuidade do serviço público.

Durante a validade do concurso público, o órgão poderá autorizar as nomeações dos candidatos classificados da melhor forma a atender ao interesse público. Ao nomear os candidatos, cabe ao administrador obedecer rigorosamente à ordem de classificação do concurso público, podendo realizar a quantidade de convocações para as nomeações que for

necessária até o limite das vagas autorizadas no edital, ou que surgirem no prazo de validade do concurso.

Os concursos públicos para cargos técnicos administrativos da UFRPE geralmente são realizados em única etapa, apenas com a realização de prova escrita (para alguns cargos específicos, além da prova escrita, há a realização de prova prática prevista em edital), mas não existe a previsão de provas de títulos, como há, por exemplo, em concursos para docentes.

O concurso público objetiva garantir os princípios do amplo acesso ao serviço público, da isonomia, da impessoalidade e da maior eficiência nos serviços prestados. Ele pretende selecionar o candidato mais apto para ocupar determinado cargo público, através do mérito, oferecendo maior igualdade de condições àqueles que tenham interesse (Souza; Ribas, 2021). Para isso, é preciso que as regras sejam publicadas em edital, que é o documento que contém todas as informações referentes ao certame, tais como: cronograma, quadro de vagas e cargos ofertados, remuneração, atribuições, etapas de provas, conteúdo programático dentre outros.

Acontece que o concurso público, mesmo tendo suas regras estabelecidas em edital e que sejam de conhecimento de todos, ainda privilegia uma parte da sociedade. Há muito tempo se legitima a suposta imparcialidade da meritocracia. Mas, basta olhar para o perfil dos candidatos aprovados nos concursos públicos, principalmente nos cargos de maior prestígio social, para verificar que eles representam, em geral, as pessoas que reúnem capitais econômicos e sociais superiores à média da população (Souza, 2009).

Teixeira (2018) alerta que a sociedade precisa rever o valor dado à meritocracia uma vez que as oportunidades não são iguais para todos. O ponto de partida das camadas menos favorecidas não é o mesmo ponto de partida das camadas mais afortunadas. Dessa forma, é importante destacar que compreender a meritocracia apenas como igualdade para alcançar um ponto de chegada (nesse caso, a aprovação em um concurso público) não leva em consideração as desigualdades do ponto de partida, como o racismo, as diferenças entre a educação pública e privada, a necessidade de conciliar estudos e trabalho, entre outras variáveis que podem justificar a adoção de medidas por parte do estado para enfrentar esse problema.

As primeiras medidas de política de ações afirmativas em concursos públicos implementadas no Brasil podem ser observadas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 37, que prevê o estabelecimento da reserva de um percentual dos cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência, que posteriormente foi regulamentado pela Lei nº 8.112/1990, artigo 5º, § 2º

às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso. (BRASIL, 1990).

Apesar do enfoque deste trabalho ser direcionado às cotas raciais em concursos públicos, é importante destacar a experiência pioneira da constituição em relação às pessoas com deficiência, considerando que, conforme afirmam Volpe e Silva (2016), as ações afirmativas adotadas pelo governo brasileiro como políticas públicas voltadas para mulheres, indígenas e pessoas com deficiência têm seu instituto aceito e consolidado. Entretanto, quando estão voltadas à população negra, são objeto de conflito, com a alegação de que o racismo só existe atrelado às condições socioeconômicas.

Um levantamento realizado por Volpe e Silva ⁴ (2016), entre os anos de 2010 e 2012, que relacionou os estados e municípios brasileiros que possuíam normativas sobre ações afirmativas com critérios racial em seus concursos públicos, aponta que 4 estados brasileiros e 46 municípios legislaram sobre as ações afirmativas com critério racial na administração pública, antes da aprovação da lei federal sobre o tema. Municípios do sudeste e sul, como Cubatão, Jundiaí e Piracicaba (SP), Ibiá e Juiz de Fora (MG) e Bagé (RS) foram os primeiros a implementarem as cotas raciais em seus concursos, com legislações aprovadas em 2002. Na esfera estadual, o estado do Paraná foi pioneiro, aprovando a legislação no ano de 2003.

Em 09 de junho de 2014 foi aprovada pela presidenta Dilma Rousseff a Lei nº 12.990/2014 que reserva 20% das vagas dos concursos públicos da esfera federal a candidatos(as) autodeclarados(as) negros(as). Sobre esta lei específica trataremos em capítulo posterior.

Após 2014, outras iniciativas foram aprovadas de modo que, atualmente, 14 estados brasileiros e o Distrito Federal apresentam legislação com reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos. Esse processo de ampliação parece estar vinculado ao fortalecimento das ações afirmativas para a população negra tanto relacionadas ao ingresso no serviço público como também ao acesso ao ensino superior (Silva, 2022).

Dessa forma, observa-se que nas últimas décadas o Brasil vem implantando progressivamente as políticas de ações afirmativas, beneficiando vários grupos sociais na

⁴ A relação com todos os estados e municípios que legislaram sobre cotas raciais em concursos antes da promulgação da lei federal nº12.990/2014 está disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf

tentativa de ajustar a meritocracia para não focar apenas no ponto de chegada, mas levar em consideração as desigualdades no ponto de partida.

As ações afirmativas em concursos públicos beneficiam a administração pública, na medida que diminuem a hierarquização e permitem a troca de experiências entre diferentes grupos (Silva; Silva, 2014). É preciso que o quadro funcional do serviço público seja diversificado, de modo que todas as esferas sociais participem da tomada de decisões de forma mais democrática.

2 DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL À LEI Nº 12.990/2014: SUPERANDO AS DESIGUALDADES RACIAIS

Neste capítulo pretende-se apresentar o arcabouço legal que sustenta as ações afirmativas com recorte racial a partir da criação do Estatuto da Igualdade Racial, passando pela Lei de cotas no Ensino Superior e culminando com projeto de lei que deu origem à Lei de cotas nos concursos públicos federais.

Para o atendimento a este propósito, o dividimos em quatro subtítulos: 2.1. O Estatuto da Igualdade Racial; 2.2 A Lei nº 12.711/2012; 2.3 O Projeto de Lei nº 6.738/2013 e o 2.4 A Lei nº 12.990/2014. O desenvolvimento desses tópicos foi conduzido pelo princípio da igualdade na perspectiva da superação das desigualdades raciais. Assim, além da lei nº 12.288/2010, da lei nº 12.711/2012, do PL nº 6.738/2013 e da lei nº 12.990/2014, fizemos uso do documento denominado de Nota Técnica nº 17, de título “Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013, organizado por Tatiana Dias Silva e Josenilton Marques da Silva (Silva e Silva, 2014), sob a responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; do documento intitulado ‘Sumário Estatístico dos Servidores(as) por Raça/Cor’, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2018), bem como dos pareceres emitidos pelas comissões a que o projeto foi submetido na câmara dos deputados. Além desses documentos, trazemos como apoio para esse conteúdo os estudos promovidos por Miranda (2015); Nonato, Dias e Raiol (2019); Almeida (2021), dentre outros pesquisadores.

Destacamos a importância deste Capítulo por oferecer condições de compreensão sobre a implementação da Lei Nº 12.990/2014 na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), nosso campo empírico.

2.1 O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

A formulação do Estatuto da Igualdade Racial, segundo Lemos (2016), surgiu da necessidade de se ter uma lei que atuasse na regulamentação de políticas públicas para a efetivação da igualdade racial no Brasil. Seu processo de tramitação até sua aprovação durou 10 anos (2000-2010) e sua proposta inicial foi bastante modificada, descaracterizando-a consideravelmente.

Dez anos de espera para a consolidação de um importante instrumento legal para a promoção de uma sociedade inclusiva, foi um depósito de esperanças para o surgimento de uma Nação mais justa para a maioria dos segmentos negros brasileiros, ao final poucos foram os avanços e a inovação. (Lemos, 2016, p.175)

Com a instituição do Estatuto da Igualdade Racial, através da lei nº 12.288/2010, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 20 de julho de 2010, as ações afirmativas para pessoas negras passaram a ter previsão legal, se consolidando como um dispositivo que garante direitos fundamentais à dignidade humana, posto na Constituição Federal Brasileira. O Estatuto é apresentado como uma ferramenta que objetiva a correção de distorções históricas, de uma forma democrática e legal para que sejam asseguradas às pessoas negras possibilidades de acesso às diferentes áreas da vida (Jesus, 2013). Embora tenha sofrido modificações em seu projeto original, o estatuto da igualdade racial se consolidou como um importante instrumento na construção de condições para a promoção da igualdade racial.

Para uma melhor compreensão da lei e interpretação de outros textos normativos relativos à promoção da igualdade racial, a Lei nº 12.288/2010 traz, em seu o artigo 1º, as definições de discriminação racial, desigualdade racial, desigualdade de gênero e raça, população negra, políticas públicas e ações afirmativas.

Art.1º. Esta lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;

II - desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica;

III - desigualdade de gênero e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais;

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga;

V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais;

VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades. (BRASIL, 2010)

Em seu artigo 2º, a referida lei estabelece que tanto o Estado quanto a sociedade devem garantir a igualdade de oportunidades a todo cidadão brasileiro, sem distinção, ou seja, o Estado e a sociedade não devem ser neutros em relação à desigualdade racial.

Art. 2º É dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais. (BRASIL, 2010)

No artigo 4º podemos observar as possibilidades de inserção da população negra nas atividades econômica, social, política e cultural do país, através de:

- I. inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;
- II. Adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;
- III. Modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;
- IV. Promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;
- V. Eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;
- VI. Estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e o combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;
- VII. Implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à justiça e outros. (BRASIL, 2010)

O texto-base da Lei n. 12.288/2010 tem 65 artigos, compostos de 4 títulos com divisões e subdivisões temáticas. Podemos destacar os direitos fundamentais do cidadão; o acesso igualitário, universal e sem distinção étnica por parte do Sistema Único de Saúde, através de uma política específica chamada de Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Nesta finalidade, atenta para todas as especificidades da saúde dessa população; o direito de participar de atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer adequadas a seus interesses e condições; o estudo da história geral da África e da história da população negra no Brasil, já instituído por lei, a 10.639/2003⁵; o reconhecimento das sociedades negras, clubes e outras

⁵ A Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, em seguida pela nº 11.645/08 que sancionam a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena na rede pública e particular de ensino no país e apontam ações mais ligadas ao sistema de ensino regular.

formas de manifestação coletiva da população negra, com trajetória histórica comprovada, como patrimônio histórico e cultural; liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos; direitos relacionados à garantia do acesso a terra e a uma moradia adequada; direito de igual acesso ao trabalho; o incentivo de produções que valorizem a participação da população negra e sua herança cultural na História do Brasil, inclusive estabelecendo cotas para comerciais de televisão, filmes, novelas, e outras produções do audiovisual.

O Estatuto da Igualdade Racial também criou o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), regulamentado pelo decreto nº 8.136/2013, ou seja, três anos após a Lei n. 12.288/2010. Insere-se no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e é responsável por organizar na prática, projetos, políticas públicas e ações afirmativas destinadas a erradicar ou minimizar as desigualdades raciais no país. O poder público federal, através deste sistema, transfere recursos aos estados, Distrito Federal e municípios que desejam promover a igualdade racial em suas regiões.

Após a criação do Estatuto da Igualdade Racial, o Estado passou a utilizar esse dispositivo legal para direcionar as políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades raciais brasileiras. Nele está previsto a adoção de políticas de ação afirmativa que assegurem a ampliação do acesso da população negra ao ensino gratuito bem como afirma que é de responsabilidade do poder público a implementação de políticas voltadas para a inclusão da população negra no mercado de trabalho.

A construção genérica dos dispositivos do estatuto da igualdade racial, sem especificação de quais medidas seriam tomadas e como elas seriam implantadas, fez surgir a necessidade da edição de normas específicas sobre o assunto, como é o caso da Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012), que assegurou a política de cotas em universidades federais e da Lei nº 12.990/2014 (BRASIL, 2014), objeto de nosso estudo, que busca garantir a reserva de 20% das vagas em concursos públicos às pessoas autodeclaradas negras, conforme a classificação adotada pelo IBGE.

2.2 A LEI Nº 12.711/2012

Após mais de uma década de debates e polêmicas acerca das ações afirmativas no ensino superior, em 29 de agosto de 2012 foi aprovada, pela presidenta Dilma Rousseff, a Lei nº 12.711/2012 que instituiu política de cotas na Educação Federal, determinando a reserva de

50% das vagas em Universidades, Institutos e Centros Federais a estudantes oriundos de escola pública. Desse percentual, 50% deverá ser destinado a estudantes cujas famílias tenham renda *per capita* igual ou inferior a 1 salário mínimo e meio. Há ainda um percentual especial reservado para estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas, que é definido pela presença dessas populações no território da Intituição Federal de Ensino Superior (IFES), de acordo com o IBGE (BRASIL, 2012). A lei nº 12.711/2012 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012 e pelas Portarias Normativas nº 18/2012 e 21/2012, ambas do Ministério da Educação (MEC). Em 28 de dezembro 2016, a lei nº 13.409 alterou a lei de cotas no ensino superior federal, com a inclusão das pessoas com deficiência, ampliando os beneficiários da política de cotas. A **Figura 1** ilustra como se dá a distribuição das vagas reservadas com a aplicação da lei nº 12.711/2012 e suas alterações.

Figura 1 – Distribuição das vagas nas IFES conforme a política federal



Fonte: GEMAA⁶

O artigo 8º da Lei nº 12.711/2012 estabeleceu que as instituições teriam um prazo de 4 anos para o cumprimento integral do percentual de reserva das vagas, sendo necessário implementar, no mínimo, 25% a cada ano, de modo que em 2016 todo o percentual estabelecido pela lei estivesse assegurado.

⁶Disponível em: [Lev-2017-Fed.pdf \(uerj.br\)](#)

Segundo Machado, Bessa e Feres Júnior (2017), a partir dos anos 2000 as universidades federais começaram a desenvolver estratégias para implementar ações afirmativas. Em 2012, ano em que a lei de cotas foi aprovada, 40 universidades federais já faziam uso de algum tipo de ação afirmativa para a seleção de parte de seus alunos, distribuídas entre cotas, sistemas de bônus e acréscimo de vagas. Com a aprovação da referida lei, houve um processo de padronização dos critérios de seleção dos estudantes provocando uma alteração no padrão de inclusão social e racial nas universidades e, em 2015, todas as 63 universidades federais já haviam implementado a lei.

De acordo com Santos e Estevam (2018), o Movimento Social Negro sempre defendeu a autodeclaração como critério para verificação da condição de beneficiários da política de cota racial, por considerá-la um importante instrumento na construção da identidade e autoestima dos sujeitos. E, com base nisso, a autodeclaração foi considerada como mecanismo “suficiente”, pelo legislador, para a garantia do acesso ao benefício.

Após inúmeras denúncias de que as vagas reservadas às pessoas negras não estavam sendo ocupadas pelos sujeitos de direito, vários setores do Movimento Social Negro cobraram providências das instituições, mobilizaram a imprensa e fizeram denúncias ao Ministério Público Federal. Diante desse cenário, o Conselho Nacional do Ministério Público aprovou a recomendação nº 41/2016⁷, definindo “parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos”. Nesse mesmo período, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Orientação Normativa nº 03/2016 que dispõe sobre as regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada pelos candidatos negros nos concursos públicos, nos termos da Lei nº 12.990/2014. Em 2018, a Orientação Normativa nº 03/2016 foi revogada pela Portaria Normativa nº 04/2018 que passou a vigorar desde então, regulamentando de forma mais detalhada os processos de heteroidentificação. Apesar de inicialmente ser uma orientação que regulamenta a lei de cotas em concursos públicos, os critérios determinados por ela passaram a ser norteadores das comissões de Heteroidentificação nas universidades federais, considerando apenas as características fenotípicas dos candidatos (textura do cabelo, formato do nariz e dos lábios, cor da pele) como critério para complementar a autodeclaração.

⁷ Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-041.pdf>

Inicialmente, as comissões de heteroidentificação eram utilizadas para fins de apuração de denúncias mas, com o passar do tempo, foram instituídas como procedimento regular para comprovação da condição de beneficiário às vagas destinadas aos pretos e pardos nos processos seletivos das instituições de ensino. Com relação aos indígenas, a comprovação vem sendo feita através do Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI) emitido pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e/ou por documentos emitidos por autoridades indígenas.

Cabe ressaltar que a Lei nº 12.711/2012 deveria ter passado por uma revisão em agosto de 2022, após 10 anos de sua publicação, conforme estabelece, seu artigo 7º

Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (BRASIL, 2012)

Recentemente, no dia nove de agosto de 2023, foi aprovado na Câmara dos Deputados o PL nº 5.384/2020, que propõe mudanças na lei de cotas. Dentre as principais mudanças, destacam-se: a redução da renda familiar *per capita* para ingresso de aluno proveniente de escola pública de 1,5 para 1 salário mínimo; a inclusão de quilombolas no recorte populacional atendido pela lei de cotas e a alteração do mecanismo de preenchimento das vagas, onde os cotistas concorrerão pelas vagas gerais e, apenas quando não alcançarem a nota para ingresso na concorrência geral é que a nota será utilizada para concorrer às vagas reservadas a seu subgrupo. A lei continuará sendo avaliada a cada intervalo de dez anos. O referido projeto de lei será direcionado ao Senado e, caso seja aprovado, será encaminhado para a sanção presidencial.

A lei nº 12.711/2012 (com suas alterações) vem ampliando o acesso à educação superior a uma parcela da população que, até então, era sub-representada nas universidades públicas, possibilitando importantes mudanças em suas vidas, como por exemplo, a conquista de melhores empregos e salários que poderá refletir na melhoria da qualidade de vida. A educação gera oportunidades que ampliam as opções de acesso ao mercado de trabalho e de ascensão social.

2.3 O PROJETO DE LEI Nº 6.738/2013

Antes de ser aprovada, a Lei nº 12.990/2014 passou por um processo de discussão na Câmara dos Deputados, sendo analisada enquanto Projeto de Lei (PL) nº 6.738/2013. Este projeto, sob análise dos deputados, recebeu várias propostas de alterações em seu texto original, além de ter tido votos contrários à sua aprovação.

No sentido de conhecermos o processo de trâmite e seus encaminhamentos, apresentamos o processo de tramitação do PL nº 6.738/2013, na análise das circunstâncias que estabeleceram as discussões e consequente aprovação e implementação da Lei nº 12.990/2014 no âmbito dos entes da federação, procurando compreender seus principais pontos.

Em novembro de 2013 foi enviado ao Congresso Nacional, em caráter de urgência, o PL nº 6.738/2013, que propunha a reserva, pelo período de 10 anos, de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos da administração pública federal a candidatos(as) que se autodeclarassem negros(as).

Embora o PL seja de 2013, a reivindicação do movimento negro por cotas para negros na administração pública federal não é recente. Em 2002, há experiências de implementação de cotas em concurso em alguns estados, embora com pouco êxito.

Silva e Silva (2014), na Nota Técnica nº 17 do IPEA, refletem sobre a importância da implementação da política de cotas para o serviço público em alguns estados e municípios em 2002. Salientam que este momento estimulou outras iniciativas nos entes federados, favorecendo o debate sobre a temática em espaços públicos de forma mais abrangente.

Embora vigore há uma década em alguns municípios, este tipo de ação afirmativa ganha mais espaço no debate público e na agenda governamental recentemente, especialmente com a adesão de estados como o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro, com a publicação do Estatuto da Igualdade Racial e, com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativa à ADPF 1895, declarando a constitucionalidade de ações afirmativas com critério racial (Silva e Silva, 2014, p.2).

Na exposição de motivos anexada ao PL citado, destacam-se importantes reflexões nas quais ficaram evidenciados os reais motivos que justificaram a instituição da política, dentre os quais podemos citar: a ausência de representatividade da população negra no serviço público, realidade esta que evidencia a sub-representação de pretos e pardos no mercado de trabalho; os alarmantes indicadores sociais que sinalizam a disparidade entre as posições sociais ocupadas por indivíduos brancos e negros; bem como a necessidade de diversidade na administração pública, considerando seu papel na formulação e implementação de políticas públicas voltadas

para todos os segmentos da sociedade. Dessa forma, o documento argumenta que o mesmo tem por objetivo regulamentar o Estatuto da Igualdade Racial que, em seu artigo 39, prevê que

Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas (BRASIL, 2010)

A exposição de motivos apresentada na Nota Técnica nº 17 observa ainda que, apesar do concurso público ser um método isonômico de seleção, ele não tem contribuído para diminuir as diferenças entre a composição racial dos servidores federais e o percentual de negros na população total do país. Dessa forma, o Poder Executivo propõe uma política afirmativa que, dirigida às pessoas negras, aproxime a composição racial dos servidores da administração pública federal dos percentuais observados na população brasileira.

O mesmo documento aponta ainda que o prazo de 10 anos de vigência da lei se justifica por sua natureza afirmativa em que sua efetividade deve garantir seu caráter temporário, bem como pela dificuldade de quantificar o impacto sistêmico de outras ações afirmativas sobre o ingresso de pessoas negras no serviço público pela ampla concorrência.

A referida nota técnica sintetiza os seis artigos do PL n ° 6.738/2013 nos seguintes termos:

- quantifica a reserva em 20% do total das vagas, observando que a aplicação se dará sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a três;
- trata dos critérios de arredondamento;
- estipula que a reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, com especificação de reserva para cada cargo ou emprego público oferecido;
- define como beneficiários da reserva de vagas aqueles que se declararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);
- determina que os candidatos negros concorrerão concomitantemente em duas listas, as “reservadas” e as de “ampla concorrência”. De acordo com sua classificação e para efeito de preenchimento da vaga, tem prioridade a sua aprovação na lista de “ampla concorrência”, liberando-se a vaga “reservada”. Em caso de desistência de um candidato negro aprovado por meio das cotas, o próximo candidato negro classificado será convocado;
- define que, na ausência de número suficiente de candidatos negros aprovados para ocupação das vagas “reservadas”, estas serão revertidas para a “ampla concorrência”;
- trata da responsabilidade por avaliação anual do sistema de reserva de vagas;
- estipula que a vigência da norma se iniciará a partir de sua publicação e findará depois de transcorridos 10 (dez) anos, não sendo aplicável a concursos cujos editais já tiverem sido editados anteriormente à publicação da referida Lei. (Silva e Silva, 2014, p.2)

O PL nº 6.738/2013, durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, foi submetido ao exame das Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). No prazo regimental, foram apresentadas 6 emendas em Plenário, descritas no quadro a seguir:

Quadro 2: Propostas de Emendas ao PL nº 6738/2013 apresentadas à CTASP

Emenda	Autor	Descrição
1	Dep. Luiz Alberto (PT-BA)	Estende aos cargos em comissão a reserva de vagas para nomeação de negros.
2	Dep. Domingos Dutra (SDD-MA)	Amplia o percentual de reserva de vagas para 30%, incluindo indígenas.
3	Dep. Janete Rocha Pietá (PT-SP)	Altera a vigência da lei que, originalmente vigoraria por dez anos, para que passe a vigorar com prazo indeterminado.
4	Dep. Janete Rocha Pietá (PT-SP)	Determina que o preenchimento dos cargos em comissão seja feito em percentuais paritários aos pretos, pardos e brancos, em observância ao disposto no inciso I, art. 2º do Decreto n.º 4.228, de 13 de maio de 2002.
5	Dep. Janete Rocha Pietá (PT-SP)	Altera o percentual de reserva de vagas em concursos públicos para os negros de 20% para 50%.
6	Dep. Janete Rocha Pietá (PT-SP)	Estende a reserva de vagas de que trata o projeto de lei para o Poder Judiciário e o Legislativo.

Fonte: Adaptado do Parecer do Relator da CTASP⁸

O voto do relator da CTASP, Deputado Vicentinho(PT-SP), apresenta a rejeição a todas as 6 emendas apresentadas àquela Comissão, com as seguintes justificativas:

As emendas 1 e 4 referem-se a cargos em comissão que são cargos de livre nomeação e exoneração, de caráter provisório, destinados a atribuições de diretoria e assessoramento, dessa forma, não correspondem ao objetivo da medida proposta.

⁸Relatório do Deputado Vicentinho ao PL nº 6738/2013, apresentado no âmbito da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1201656&filename=Tramitacao-PL%206738/2013 Acesso em 03/05/2023

A emenda 2 demandaria estudos mais aprofundados sobre o tema, já que pretende incluir os indígenas na reserva das vagas.

A emenda 3 que se refere a adotar um prazo indeterminado para a medida, descaracteriza o caráter temporário das ações afirmativas.

A emenda 5 que trata da ampliação do percentual de reserva de vagas não se mostra pertinente, pois acaba privilegiando a população negra, uma vez que ela pode concorrer tanto pela reserva de vagas quanto pela ampla concorrência.

E, por fim, a emenda 6, interfere na independência dos três poderes.

Após análise realizada pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) na qual foi aprovado o projeto original e rejeitadas todas as 6 emendas propostas, o projeto foi analisado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM).

Em seu voto, o deputado Pastor Marco Feliciano(PSC-SP), relator da CDHM, reitera a concordância com todos os artigos do projeto de lei trazendo justificativas para a instituição da medida. A única ressalva que é feita diz respeito aos cargos em comissão, onde ele argumenta que

Compreende-se que os cargos comissionados são de livre nomeação e que, por isso, não têm a natureza permanente dos cargos efetivos a que se destinam a reserva de vagas proposta no projeto de lei aqui analisado. Entretanto, devido à relevância e ao grande número de cargos comissionados na administração pública federal, não faz sentido deixá-los fora do alcance de uma política de ação afirmativa para o provimento de cargos do Poder Executivo. 9

Dessa forma, o parecer da CDHM trouxe em seu voto a aprovação parcial das emendas 1 e 4 e rejeição das demais emendas de plenário oferecidas ao projeto de lei.

Além disso, foram apresentados dois votos em separado: o do deputado Marcos Rogério (PDT-RO) argumentando que as cotas raciais não seriam o caminho ideal para solucionar o problema da escolarização, erradicar o preconceito da sociedade, nem reparar as injustiças sofridas pelos negros, manifestando-se, dessa forma, contra a aprovação do PL nº 6.738/2013; e o voto do deputado Pastor Eurico (PSB-PE), pela inclusão de fator socioeconômico no projeto (candidatos oriundos de escola pública).

⁹Relatório do Deputado Pastor Marco Feliciano ao PL nº 6738/2013, apresentado no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1214234&filename=Tramitacao-PL%206738/2013 Acesso em 03/05/2023

A CDHM apresentou, ainda, duas subemendas, acrescentando ao projeto de lei a proposta do Deputado Pastor Eurico (PSB-PE) para estabelecer percentuais distintos para candidatos oriundos de escola pública, e a proposta do Deputado Luiz Alberto (PT-BA), para que a reserva de vagas também se estenda para os cargos em comissão. No entanto, nenhuma foi aprovada.

Em seguida, o projeto foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para se pronunciar a respeito da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da medida.

O Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), relator da CCJC, apresentou em seu parecer a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 6.738/2013 e das emendas de plenário 1, 2 e 4. No entanto, apresentou a emenda 3 como inconstitucional, com a justificativa de que retirar os prazos de vigência de uma ação afirmativa contraria os princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade. Assim como também considerou ser a emenda 5 inconstitucional por ferir os princípios da igualdade, razoabilidade e proporcionalidade, estabelecendo um percentual inadequado, muito acima do percentual de negros na população brasileira. E, por fim, considerou que a emenda 6 contém vício formal de iniciativa ao dispor sobre cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, o que também a torna inconstitucional.

Após o parecer de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL nº 6.738/2013, apresentado pela CCJC, o mesmo foi encaminhado à Câmara dos Deputados e, em 26 de março de 2014, submetido à votação, sendo aprovado com 314 votos a favor, 36 votos contra e 6 abstenções, seguindo para o Senado Federal em 01 de abril de 2014.

No Senado, a matéria tramitou como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 29, de 2014, e houve apenas uma emenda apresentada, da Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), em que era proposta a reserva de 40% das vagas dos concursos para candidatos que residissem na localidade em que o concurso estivesse sendo realizado. A emenda, no entanto, foi rejeitada. O projeto foi aprovado em sessão plenária em 20 de maio de 2014 e encaminhado à sanção presidencial. A Lei nº 12.990 foi sancionada pela presidente da república em 9 de junho de 2014 e publicada no Diário Oficial da União em 10 de junho de 2014.

2.4. A LEI Nº 12.990/2014

Nesta sessão pretende-se apresentar o conteúdo da lei nº 12.990/2014, bem como discutir a perspectiva da superação do racismo estrutural com a sua implementação e os aspectos normativos que regulamentaram o processo de verificação da autodeclaração, no intuito de beneficiar os sujeitos de direito da política.

2.4.1 O conteúdo da lei

A Lei nº 12.990/2014 foi implementada com a finalidade de reduzir as desigualdades de acesso, por meio de concurso público, em cargos da administração pública no sistema federal, considerando que há uma sub-representação de profissionais da cor negra no âmbito desse sistema. Com apenas seis artigos, que serão apresentados a seguir, ela foi sancionada em 09 de junho de 2014, pela presidenta Dilma Rousseff e seguiu o texto do PL nº 6.738/2013, na íntegra, como já foi comentado na sessão anterior.

O artigo 1º da referida lei estabelece que 20% do total de vagas oferecidas nos concursos públicos para preenchimento de cargos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal sejam reservados aos negros. Essa reserva só será aplicada quando o número de vagas ofertadas no concurso for igual ou superior a três e deverá estar expressa em edital, indicando o total de vagas reservadas aos seus sujeitos de direito. Caso haja um número de vagas reservadas fracionado, a lei prevê o arredondamento.

O artigo 2º define como beneficiários da reserva de vagas, os(as) candidatos(as) que se autodeclararem pretos(as) ou pardos(as) no ato da inscrição do concurso, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo IBGE. Vale ressaltar que o critério utilizado pelo IBGE para classificar raça e cor é a autodeclaração. Nesse sentido, a lei 12.990/2014 determina a eliminação do(a) candidato(a) que prestar declaração falsa e, se já houver sido nomeado(a), terá sua admissão anulada, através de processo administrativo.

De acordo com o disposto no artigo 3º, os candidatos(as) pretos(as) e pardos(as) irão concorrer pelas duas modalidades de vagas, tanto pela ampla concorrência como pelas vagas reservadas. O preenchimento das vagas será feito de acordo com a classificação do (a) candidato (a). Se o (a) candidato (a) negro (a) for aprovado (a) dentro das vagas destinadas à ampla

concorrência, não será computado (a) para efeito da reserva de vagas. Caso um (a) candidato (a) negro (a) aprovado (a) em vaga reservada desista de sua nomeação, a vaga deverá ser preenchida pelo (a) candidato (a) negro (a) posteriormente classificado (a). Se não houver candidatos (as) negros (as) aprovados (as) suficientes para preencher os 20% das vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência.

O artigo 4º faz referência à observância dos critérios de alternância e proporcionalidade entre vagas totais, vagas reservadas para pessoas com deficiência e vagas reservadas para negros (as), quando da nomeação dos (as) candidatos (as) aprovados (as). E o artigo 5º trata do acompanhamento e avaliação anual do sistema de reserva de vagas em concursos.

Por fim, o artigo 6º trata do prazo de vigência da lei que é de 10 anos, contados de sua publicação. Neste caso, não existe no texto da lei nº 12.990/2014 previsão para sua revisão, como é o caso da lei nº 12.711/2012 que prevê em seu artigo 7º que haverá uma revisão da lei no prazo de 10 anos. Passados 10 anos de sua publicação, os termos e políticas regulatórias da lei nº 12.990/2014 perderão sua validade jurídica e sua manutenção dependerá da elaboração de uma nova lei, em que o conteúdo deverá incluir, de maneira expressa, a prorrogação da política de cotas por novo período.

2.4.2 Combatendo o racismo estrutural

Após a sua publicação, a lei nº 12.990/2014 foi alvo de várias críticas e tema de diversos debates públicos sob o principal argumento de sua inconstitucionalidade, alegando que a mesma violava o princípio constitucional da igualdade. Entretanto, em 2017, essas discussões foram cessadas após o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41 (ADC 41), ajuizada pelo Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em que o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu a Ação como legítima e, por unanimidade de votos, decidiu pela constitucionalidade da referida lei.

O voto do relator do julgamento da ADC 41, ministro Luís Roberto Barroso, favorável à ação, julgou que as cotas não ferem o princípio da igualdade e apresentou como motivação o dever da reparação histórica decorrente da escravidão que, mesmo depois de abolida, não permitiu a inserção das pessoas negras na sociedade.

No tocante à reparação histórica, nem há muita necessidade de se investir energia. Ela decorre da escravidão e de pessoas que foram retiradas, à força, do seu habitat natural e depois submetidas a trabalhos forçados e a condições degradantes de vida. E quando

vem a abolição do regime escravocrata, essas pessoas são liberadas na sociedade sem nenhum planejamento, sem nenhuma integração, sem nenhum tipo de preparação para viver como pessoas livres em uma sociedade - liberal seria exagero - que começava a se liberalizar. Portanto, e não sem surpresa, como lembrado também da tribuna, na passagem de Joaquim Nabuco, mesmo depois de libertados, os negros continuaram a desempenhar as funções mais subalternas dentro de uma sociedade altamente hierarquizada como a nossa (BRASIL, 2017, p.19).

Além da reparação histórica, também pesou na decisão do ministro a necessidade do enfretamento do racismo estrutural evidenciado pelas estatísticas da sociedade brasileira. Os dados demonstram que a população negra segue sub-representada entre os mais ricos e sobre-representada entre os mais pobres.

O racismo estrutural apontado pelo ministro Luís Roberto Barroso é uma das três concepções de racismo apresentadas por Almeida (2021). Almeida (2021), especifica três concepções de racismo: a individualista, a institucional e a estrutural. A primeira, a individualista, concebe o racismo como “um fenômeno ético ou psicológico de caráter individual ou coletivo, atribuído a grupos isolados”. Visto por esse ângulo, o autor chama a atenção de que não haveria sociedade ou instituições racistas, mas pessoas, indivíduos racistas. Assim, essa concepção caberia ser combatida: 1) no campo jurídico com aplicação de sanções civis ou penais; 2) no campo educacional e comportamental para que se possibilite conscientização sobre seus males, estimule a mudança cultural e se encontre formas de enfrentar o problema. Mas, analisa essa concepção como “frágil e limitada[...]” porque “[...]tem sido a base de análises sobre o racismo absolutamente carentes de história e de reflexão sobre seus efeitos concretos” (Almeida, 2021, p. 37), afirmando, em sua crítica que:

No fim das contas, quando se limita o olhar sobre o racismo a aspectos comportamentais, deixa-se de considerar o fato de que as maiores desgraças produzidas pelo racismo foram feitas sob o abrigo da legalidade e com o apoio moral de líderes políticos, líderes religiosos e dos considerados “homens de bens” (Almeida, 2021, p. 37).

A concepção institucional, segundo Almeida, significou um avanço no campo teórico para o estudo das relações raciais. Essa concepção trata o racismo como resultado do funcionamento das instituições. Assim, o racismo ocorre a partir dos parâmetros instituídos baseados na raça, o que possibilita manter no poder uma hegemonia de um grupo racial que, para se manter, faz uso de produções de consensos sobre a sua dominação. “Desse modo, concessões terão de ser feitas para os grupos subalternizados a fim de que questões essenciais como o controle da economia e das decisões fundamentais da política permaneçam no grupo hegemônico” (Almeida, 2021, p.41).

Nessas circunstâncias se estabelece uma disputa de poder, ou seja, conforme Almeida (2021, p. 46), se frisa “uma dimensão do poder como elemento constitutivo das relações sociais” dentro das instituições. Essa dimensão não se separa de um projeto político e de condições socioeconômicas específicas; porque, formadas majoritariamente por pessoas brancas, em espaço de destaque e prestígio social, se possui o poder de criar regras orientadas por sua própria cultura e pertencimento social e de não possibilitar a existência de espaços onde se possam discutir temas como os da desigualdade racial e de gênero.

E, por fim, a concepção estrutural do racismo engloba todas as anteriores. As instituições reproduzem regras e padrões que beneficiam o grupo hegemônico que as compõem, tendo em vista que esses padrões fazem parte da ordem social. Dito de outra forma, as instituições reproduzem o racismo porque a sociedade funciona orientada por uma dinâmica social que desfavorece a população negra. Assim, o racismo foi naturalizado nas relações políticas, econômicas, jurídicas, religiosas e até familiares. Dessa forma, o racismo não é apenas um aspecto das relações, mas o elemento central das desigualdades presentes no Brasil, é princípio estrutural e estruturante das nossas relações (Almeida, 2021).

Entretanto, Almeida (2021) chama a atenção para que o uso da terminologia estrutural não faça com que se considerem inúteis ações e políticas antirracistas, essas são importantíssimas; e também não se considere justificativa para práticas e condutas racistas. Ao contrário, ao se entender que o racismo é estrutural tornamo-nos responsáveis no combate ao racismo e aos racistas com adoção, práticas e processos antirracistas.

Os estudos de Almeida (2021), que nos explica as concepções de racismo citadas, nos chamam a atenção aos dados apresentados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), por meio do documento intitulado ‘Sumário Estatístico dos Servidores(as) por Raça/Cor’¹⁰. Este ilustra a situação do quadro funcional dos servidores públicos, apresentando o percentual de preenchimento da função pública por sexo e raça/cor, como pode ser observado no gráfico a seguir, fazendo-nos interrogar e refletir: onde estão as pessoas negras no serviço público? Que posição as pessoas ocupam dentro do serviço público federal? Que níveis educacionais acessaram que os fazem adentrar no serviço público federal?

¹⁰ Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3259/1/Servidores_ra%C3%A7a_cor_informe.pdf

Gráfico 1 – Percentual de servidores(as) por sexo e raça/cor



Fonte: ENAP (2018)¹¹

Os dados revelam que a distribuição de servidores públicos, segundo os critérios sexo e raça/cor, representam um percentual de 35,61% de negros (sendo 20,60% homens e 15,01% mulheres), trabalhando em órgãos do Poder Executivo Federal. Esses números, quando comparados à população do país, que somam 56,1% de negros (IBGE, 2022), demonstram que a população negra se encontra, proporcionalmente ao seu quantitativo existente no país, sub-representada nos quadros de servidores da Administração Pública Federal.

Essa disparidade fica ainda mais evidente quando se observa a hierarquia de cargos por nível de escolaridade, como pode ser visto na **Figura 2** apresentada a seguir:

¹¹ Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3259/1/Servidores_ra%c3%a7a_cor_informe.pdf

Figura 2 – Percentual de servidores (as) por escolaridade, sexo e raça/cor

Fonte: ENAP (2018)¹²

A partir da análise da Figura 2, podemos observar que nos quadros da administração pública federal, os servidores públicos brancos são os que alcançam os maiores níveis de escolaridade, correspondendo a 65,52% dos que possuem graduação e 68,04% dos que possuem pós-graduação. Enquanto que do total de funcionários públicos que estudaram até o ensino fundamental, é possível notar uma presença maior de pessoas negras, normalmente ocupando cargos de nível mais baixo, representando 60,9%.

Neste olhar, verifica-se que a maior representação das pessoas negras nos quadros da administração pública se concentra em posições que exigem menor escolaridade. À medida que o grau de escolaridade vai aumentando, a população negra vai ficando sub-representada nesses espaços, corroborando com a afirmação de que as pessoas brancas têm mais acesso à educação do que as pessoas negras, conseqüentemente às melhores oportunidades de emprego.

Os dados apresentados fortalecem a discussão apresentada por Almeida (2021) ao afirmar que a supremacia de homens brancos nas instituições está relacionada à existência de regras e padrões que direta ou indiretamente dificultam a ascensão de negros e/ou mulheres, bem como à inexistência de espaços em que se discuta a desigualdade racial e de gênero, naturalizando, assim, o domínio do grupo formado por homens brancos, fortalecendo o racismo estrutural (Almeida, 2021).

¹² Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3259/1/Servidores_ra%C3%A7a_cor_informe.pdf

2.4.3 Autodeclaração x heteroidentificação

Os beneficiários da política de cotas em concursos públicos federais, estabelecida pela Lei nº 12.990/2014, são as pessoas que se autodeclaram pretas ou pardas, tal como o critério utilizado pelo IBGE.

Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se declararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (BRASIL, 2014)

A autodeclaração racial é um fator importante da identidade racial do indivíduo, revelando a forma como este se percebe e se define para a sociedade. No entanto, durante a implantação da política verificou-se a necessidade da utilização de outras técnicas/procedimentos como forma de complementar a autodeclaração, tendo em vista que, em virtude do processo de miscigenação da sociedade brasileira, a categoria pardos é o maior ponto de discussão entre pesquisadores e movimentos sociais, considerando que os “pardos são uma categoria ambígua e flexível, internamente heterogênea e nem todos que assim se declaram se consideram negros” (Akuamoa *et al.*, 2019, p.4). Neste sentido, a compreensão do objetivo das ações afirmativas com recorte racial permite concluir que os candidatos que se identificam como pardos, mas não se enxergam como negros, não deveriam se candidatar às vagas reservadas às cotas raciais.

Durante os primeiros dois anos de implementação da lei nº 12.990/2014, não houve qualquer regulamentação sobre os casos que representassem desvio de finalidade, por meio de autodeclaração incompatível com a finalidade da ação afirmativa. Muitos candidatos, apesar de não apresentarem características negróides, se consideravam pardos e concorriam através do sistema de cotas, acreditando haver na categoria pardo uma brecha para aprovação por esse sistema. Assim, muitos candidatos, visivelmente brancos, declaravam-se pardos para usufruírem das cotas raciais. Diante desse cenário, surgiram várias denúncias de desvio de finalidade da política, denúncias essas que foram bastante difundidas através da imprensa¹³ fazendo, assim, com que fossem reivindicados critérios mais rígidos para a verificação da veracidade da autodeclaração.

¹³ <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2016/06/cotas-ministerio-publico-recomenda-comissao-de-verificacao-racial-ao.html>

Desta forma, se considerou que se o fenótipo é o fator que socialmente determina o racismo, este também deve ser o critério para a definição dos destinatários das ações afirmativas de cunho racial. A partir dessa definição, não basta apenas que o candidato se veja como negro (autodeclaração) para reivindicar as vagas reservadas em concursos públicos. Há que, também, ser lido socialmente como negro (heteroidentificação), apresentando características físicas como pigmentação da pele e dos olhos, o tipo de cabelo e a forma do nariz e dos lábios.

Assim, em 2016, o Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão instituiu a Orientação Normativa nº 03, dispondo regras de aferição da veracidade da autodeclaração racial prestada por candidatos que se inscreviam pelas cotas raciais, as quais se norteariam, a partir de então, exclusivamente pelo fenótipo.

“§1º as formas e critérios de aferição da veracidade da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato” (BRASIL, 2016).

Apesar de ser considerada frágil em alguns aspectos, a Orientação Normativa nº 03/2016 se apresentou como um dispositivo significativo na configuração da política em questão, porque ao considerar o critério fenotípico como norteador da política de cotas, produziu maior entendimento sobre a finalidade da política e, conseqüentemente, dificultou tentativas de fraudes ao processo.

O mesmo órgão expediu, em 2018, a Portaria Normativa nº 04 que revogou a Orientação Normativa nº 03/2016 e regulamentou o procedimento de heteroidentificação (anteriormente denominado de verificação da autodeclaração), complementar à autodeclaração, de forma mais detalhada, submetendo-o aos seguintes princípios e diretrizes:

- I-respeito à dignidade da pessoa humana;
- II-observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal;
- III-garantia de padronização e de igualdade de tratamento entre os candidatos submetidos ao procedimento de heteroidentificação promovido no mesmo concurso público;
- IV-garantia da publicidade e do controle social do procedimento de heteroidentificação, resguardadas as hipóteses de sigilo previstas nesta Portaria Normativa;
- V-atendimento ao dever de autotutela da legalidade pela administração pública; e
- VI-garantia da efetividade da ação afirmativa de reserva de vagas a candidatos negros nos concursos públicos de ingresso no serviço público federal (BRASIL, 2018, p.1)

Esses princípios e diretrizes objetivam assegurar que os candidatos submetidos ao processo de heteroidentificação sejam tratados de forma isonômica na condução da avaliação,

não passando por situações constrangedoras. E que as vagas reservadas sejam ocupadas pelos sujeitos de direito, evitando, assim, as fraudes.

A portaria também determina que a comissão que realiza o procedimento de heteroidentificação seja formada por cinco membros e seus suplentes que deverão atender ao critério da diversidade, garantindo que sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade. Todos devem ter reputação ilibada, ser residentes no Brasil, ter participado de oficina sobre o assunto e, preferencialmente, ter experiência na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

A Portaria Normativa nº 04/2018 ainda prevê no §3º do artigo 8º que para o procedimento de heteroidentificação serão convocados(as), no mínimo, 10 candidatos(as) ou três vezes a quantidade de vagas reservadas às pessoas negras previstas no edital, o que for maior. E, caso algum dos convocados não compareça, será eliminado do certame e a comissão fica dispensada de convocar outro candidato.

Na tentativa de evitar fraudes na reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos, a portaria determina ainda que o (a) candidato (a) que não tiver sua autodeclaração como negro (a) confirmada pela comissão de heteroidentificação, deverá ser eliminado (a) do concurso.

Recentemente, no dia 28 de julho de 2023, foi publicada no Diário Oficial da União, a Instrução Normativa (IN) MGI nº 23/2023 (BRASIL, 2023), emitida pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, que regulamenta a reserva de vagas para negros na administração pública federal tanto em concursos públicos para provimento de cargos efetivos (conforme a lei nº 12.990/2014) quanto em processos seletivos para contratação temporária (conforme a lei nº 8.745/1993). Essa Instrução Normativa revoga a Portaria Normativa nº 04/2018 e disciplina o processo de reserva de vagas a candidatos (as) negros (as), cujos principais pontos serão destacados a seguir.

A Instrução Normativa MGI nº 23/2023 é fruto de um Grupo de Trabalho instituído através da Portaria MGI nº 1.370¹⁴, de 19 de abril de 2023, publicada no Diário Oficial da União em 24 de abril de 2023, com a finalidade de elaborar orientações, diretrizes, subsídios que auxiliem na implementação da lei nº 12.990/2014.

A Instrução Normativa traz em seu artigo 2 os conceitos de concurso público, processo seletivo simplificado, certame, pessoa negra, processo de heteroidentificação e cláusula barreira. Merecendo destaque o conceito de pessoa negra que complementarmente à

¹⁴<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mgi-n-1.370-de-19-de-abril-de-2023-478596004>

autodeclaração associada aos critérios do IGBE, como vinha sendo descrito em normativas anteriores, adicionou os traços fenotípicos para caracterizar a pessoa negra.

V - Pessoa negra: pessoa que se autodeclarar preta ou parda, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e que possua traços fenotípicos que a caracterizem como de cor preta ou parda; (BRASIL, 2023).

Enquanto que a Portaria Normativa nº 04/2018 previa a convocação da quantidade de 10 candidatos (as) ou três vezes o número de vagas reservadas prevista no edital para a realização da heteroidentificação, a nova regulamentação estabelece que todos (as) os (as) candidatos (as) que optaram pela reserva de vaga que forem classificados (as) serão convocados (as) para o procedimento de heteroidentificação.

Os artigos 25 e 26 da referida Instrução Normativa tratam dos efeitos do indeferimento da autodeclaração pela comissão de heteroidentificação. Enquanto que o artigo 11 da Portaria normativa nº 04/2018, tratava da eliminação do concurso aos candidatos que não tivessem suas autodeclarações confirmadas pela heteroidentificação, mesmo tendo nota suficiente para aprovação pela ampla concorrência, a nova orientação prevê, em seu artigo 25, a possibilidade de que, em caso de autodeclaração não confirmada pela heteroidentificação, o a) candidato (a) que tiver nota suficiente para prosseguir as etapas do certame, concorra através da ampla concorrência. Caso haja sinais ou denúncias de fraudes ou má-fé na heteroidentificação, o artigo 26 orienta que o caso seja encaminhado aos órgãos competentes para que sejam tomadas as devidas providências. A eliminação do concurso só se dará, caso seja comprovada fraude ou má-fé no processo de heteroidentificação, pelos órgãos competentes, respeitados o contraditório e a ampla defesa. E se o (a) candidato (a) já tiver sido nomeado (a), será anulada sua admissão no serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Além da regulamentação da validação da autodeclaração feita através do procedimento de heteroidentificação, a Instrução Normativa MGI nº 23/2023 apresenta alguns aspectos importantes para direcionar a implementação da política como a reserva de vagas em processos seletivos, a criação de cadastro de reserva para cotistas e a inserção da condição de cotista nos bancos de dados de gestão de pessoas no momento do ingresso no serviço público, para fins de monitoramento da política.

Em seu artigo 3, a referida Instrução Normativa prevê a aplicação da reserva de 20% das vagas para negros em processos seletivos simplificados para contratação de pessoal

temporário. Esse é um avanço importante tendo em vista que a legislação vigente recomenda a reserva apenas em concursos públicos para cargos efetivos.

A Instrução Normativa, em seus artigos 11 e 12, dispõe sobre os critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos(as) candidatos(as) aprovados(as) seja através das vagas imediatas ou do cadastro de reserva, ou seja, há o entendimento de que mesmo não havendo o quantitativo de vagas suficiente para haver vagas reservadas a negros (as) e deficientes, deverá haver o cadastro de reserva para os mesmos. Dito de outra forma, a lei nº 12.990/2014 prevê a reserva de 20% do total das vagas ofertadas no edital a candidatos (as) autodeclarados (as) negros (as) quando esse número for igual ou maior que três. Caso o número de vagas ofertadas for inferior a 3, não há previsão legal para a reserva. Estes artigos regulamentam o entendimento do STF a respeito do assunto.

Em 2017, com base na decisão registrada nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, emitida pelo Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência além de declarar a constitucionalidade das cotas raciais também consolidou o entendimento de alguns dispositivos da lei que davam margens para interpretações diferentes, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

A administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) **a reserva deve ser aplicada em relação a todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas naquelas oferecidas no edital de abertura)**; (iii) deve-se aglutinar, sempre que possível, as vagas em concursos com baixo número de vagas; e (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da política (BRASIL, 2017, p.2, grifo nosso)

Com base nisso, os concursos públicos da UFRPE para cargos técnicos administrativos já trazem essa orientação em seus editais desde o ano de 2018. Em seus editais, a UFRPE apresenta um quadro orientador de ordem convocatória que ilustra como deve proceder a convocação dos candidatos aprovados.

Quadro 3 – Quadro orientador de ordem convocatória

ORDEM DE PREENCHIMENTO DAS VAGAS	TIPO DE VAGA
1º	Concorrência Geral (VCG)
2º	Concorrência Geral (VCG)
3º	Cota Lei 12.990/2014
4º	Concorrência Geral (VCG)
5º	Pessoa com Deficiência (PCD)
6º	Concorrência Geral (VCG)

7º	Concorrência Geral (VCG)
8º	Cota Lei 12.990/2014
9º	Concorrência Geral (VCG)
10º	Concorrência Geral (VCG)
11º	Concorrência Geral (VCG)
12º	Concorrência Geral (VCG)
13º	Cota Lei 12.990/2014
14º	Concorrência Geral (VCG)
15º	Concorrência Geral (VCG)
16º	Concorrência Geral (VCG)
17º	Concorrência Geral (VCG)
18º	Cota Lei 12.990/2014
19º	Concorrência Geral (VCG)
20º	Concorrência Geral (VCG)
21º	Pessoa com Deficiência (PCD)
22º	Concorrência Geral (VCG)
23º	Cota Lei 12.990/2014
24º	Concorrência Geral (VCG)

Fonte: UFRPE¹⁵

Outro destaque importante está relacionado ao artigo 30. Neste está previsto o registro da condição de cotista nos sistemas de gestão de pessoas, no momento do ingresso no serviço público. A não obrigatoriedade de registro do ingresso de servidores cotistas em bancos de dados públicos já tinha sido apresentada no Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal¹⁶, apresentado pela ENAP em 2021, como fator que dificulta a avaliação da implementação da Lei nº 12.990/2014. Portanto, essa providência é crucial, uma vez que possibilitará o monitoramento da política e o seu processo de avaliação quanto à sua finalidade.

Por ser uma política ainda em configuração, a Lei nº 12.990/2014 apresenta avanços e desafios. As comissões de heteroidentificação representam um desses avanços na estruturação da política ao passo que também enfrentam muitos desafios atuando como um mecanismo de controle das falhas de inclusão na política. Não apenas para afastar possíveis não beneficiários mas também para evitar a desacreditação da política de cotas, devido à resistência de várias forças sociais às ações afirmativas. A criação de um grupo de trabalho para discutir a política e formular diretrizes para o aperfeiçoamento de sua implementação, como a Instrução Normativa MGI nº 23/2023, por exemplo, parte de uma série de medidas do governo federal para a

¹⁵ Edital nº 12/2018 disponível em: <http://www.sugep.ufrpe.br/sites/www2.sugep.ufrpe.br/files//circulares/Edital%2012.2018-unificado.pdf>

¹⁶ O relatório está disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/4/Relat%C3%B3rio%20de%202015.pdf>

continuidade das políticas públicas de representatividade de pessoas negras no serviço público, fortalecendo ações de inclusão e combate ao racismo.

A partir das discussões apresentadas nos capítulos 1 e 2, construímos um quadro com as ideias centrais que nortearam este trabalho em seus aspectos conceituais.

Quadro 4. Principais concepções utilizadas no trabalho

Exclusão Social	a exclusão representa aqueles que estão à margem, desligados ou desenraizados dos processos essenciais da sociedade (Kowarick, 2003).
Inclusão Social	processo que atua para que as pessoas em situação de pobreza e exclusão social tenham acesso às oportunidades e aos recursos necessários para participarem plenamente de uma sociedade, enquanto cidadãos que têm direitos nas esferas econômica, social e cultural (COM, 2003, p.9).
Igualdade Social	consiste na ideia de as pessoas terem condições socioeconômicas o mais próximo possível da igualdade em várias áreas: educação, saúde, trabalho, oportunidade de consumo, utilização de bens de lazer, entre outros (Oliveira, 2015).
Ações Afirmativas	conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (Gomes, 2001).
Racismo Estrutural	o racismo é uma decorrência da estrutura da sociedade que normaliza e concebe como verdade padrões e regras baseadas em princípios discriminatórios de raça. É um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade (Almeida, 2021).

Desigualdade Racial	toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica (BRASIL, 2010).
---------------------	---

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Essas concepções foram trabalhadas em nosso texto e aqui destacadas para que possamos visualizá-las enquanto categorias conceituais estudadas que impulsionam argumentos e ações contra o racismo e suas consequências em vidas humanas, esferas e âmbitos da sociedade não só brasileira.

3 ITINERÁRIOS METODOLÓGICOS

Neste Capítulo apresentaremos a abordagem e o tipo da pesquisa bem como quais instrumentos foram utilizados para coleta e o método para análise dos dados.

A partir de uma abordagem quali-quantitativa pretende-se analisar como ocorreu a implementação da Lei nº 12.990/2014, no âmbito dos concursos públicos para Técnicos Administrativos em Educação (TAEs) na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), no período de 2016 a 2022.

A abordagem qualitativa, de acordo com Minayo (2002), responde a questões muito particulares, dedicando-se a uma realidade que não pode ser quantificada, tendo em vista que essa realidade compreende um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. Tudo isso corresponde a relações, processos e fenômenos que não podem ser reduzidos apenas a operacionalização de variáveis.

Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta”, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (Minayo, 2002, p. 22).

Já a abordagem quantitativa, segundo Creswell (2010), busca reduzir as variáveis de uma pesquisa a um conjunto moderado destas para que possam ser rigidamente controladas pelo planejamento, ou pela análise estatística a fim de proporcionar medidas ou observações para a testagem de teorias.

Minayo (2002) considera que os dados qualitativos e quantitativos não se opõem, ao contrário, eles se complementam uma vez que a realidade que eles alcançam atua dinamicamente, eliminando a dicotomia entre eles.

Creswell (2010) também fortalece o argumento em favor do método quali-quantitativo, explicando que este pode ser considerado um procedimento de pesquisa misto. Para este autor, o pesquisador, ao escolher esta abordagem num movimento de complementariedade, faz uso de um enfoque teórico com uma perspectiva ampla em um projeto com dados quantitativos e qualitativos. Seguindo essa compreensão à luz das considerações dos autores mencionados, entendemos que as informações levantadas referentes aos cargos TAEs em vagas de cotas implementadas pela Lei 12.990/2014, nos fornecerá as informações quantitativas para a análise qualitativa. Assim, esta pesquisa acolhe a abordagem quali-quantitativa, com seu aspecto de complementariedade, para o estudo de dados quantitativos no aprofundamento da análise qualitativa.

Conforme seus objetivos, esta pesquisa tem caráter descritivo e exploratório. O caráter exploratório se fortalece tendo em vista que esse tipo de pesquisa, de acordo com Gil (2008), geralmente é desenvolvido visando proporcionar ao pesquisador uma visão ampla e aproximativa sobre determinado fato, sendo utilizado quando o tema escolhido é pouco explorado, tornando-se complexa a formulação de hipóteses precisas e operacionalizáveis sobre ele.

Quanto ao caráter descritivo, segundo Triviños (1987), o pesquisador se utiliza desse tipo de estudo com o anseio de conhecer determinada comunidade, suas características, problemas e valores. Gil (2008) acrescenta que esse tipo de pesquisa tem como objetivo a descrição das características de uma população, fenômeno ou de uma experiência. Sua contribuição consiste em proporcionar uma nova visão do problema, estabelecendo uma relação entre as variáveis no objeto de estudo avaliado. Por essa razão, pretende-se, através do modelo descritivo, situar, analisar, descrever e documentar a materialidade da política de cotas raciais em concursos no campo em que incide.

Neste sentido, esta é uma pesquisa descritiva e exploratória a mais próxima por ser a política de cotas em concursos públicos ainda uma política em configuração, apresentando-se a necessidade de se ter conhecimento com relação à temática estudada e aprofundamento sobre a materialidade da política em uma instituição, neste caso na UFRPE, nosso campo empírico. Assim, além do caráter exploratório, esta pesquisa também apresenta um viés descritivo, com o intuito de melhor compreender o fenômeno estudado.

Gil (2008, p. 27) afirma que as pesquisas descritivas e exploratórias “habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental”; desenvolvemos o aprofundamento do nosso objeto de estudo (Lei nº 12.990/2014 e a sua implementação em concursos para Técnicos Administrativos em Educação) por meio da pesquisa bibliográfica e documental.

Segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 54), a pesquisa bibliográfica é “[...] elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet[...]”.

Quanto à pesquisa documental, Pimentel (2001) a apresenta como uma garimpagem necessária para o estudo aprofundado de fenômenos que necessitam ser estudados, e

[...] se as categorias de análise dependem dos documentos, eles precisam ser encontrados, “extraídos” das prateleiras, receber um tratamento que, orientado pelo problema proposto pela pesquisa, estabeleça a montagem das peças, como num quebra-cabeça (Pimentel, 2001, p. 180).

Ambas, pesquisa bibliográfica e documental, se assemelham bastante. No entanto, a diferença entre elas reside na natureza das fontes, pois enquanto a primeira, concentra-se em fazer uso das produções de diferentes autores sobre determinado assunto; a segunda utiliza materiais que ainda não receberam nenhum tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (Gil, 2008).

No intuito de compreender o procedimento legislativo e o conteúdo da Lei nº 12.990/2014 foi feito um estudo bibliográfico, fundamentado na pesquisa bibliográfica, de caráter exploratório. Para tal, como informado no Capítulo 2, foram consultados, conforme orienta Severino (2007) os seguintes caminhos:

[...] registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utilizam-se dados de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir de contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (Severino, 2007, p. 122).

Neste processo de compreender o contexto e conceitos que envolvem a legislação das cotas no serviço público, procedemos a uma busca no Google Acadêmico (em páginas em português), no Portal Capes (periódicos revisados por pares), na Scielo (pesquisa por artigo) e nos Sistemas de Publicação Eletrônica de Dissertação e Teses das Universidades Federais, principalmente o da Universidade Federal de Pernambuco (pesquisa simples). Os descritores utilizados foram: 1. Lei 12.990/2014; 2. Lei 12.990/2014 - Técnicos Administrativos em Educação e 3. Implementação da Lei 12.990/2014 para Técnicos Administrativos em Educação.

O primeiro, “Lei 12.990/2014” apresentou “aproximadamente 1.070 resultados, 0,06s”¹⁷ (Google acadêmico, 2022), explicando que na generalização temática, muitos desses se referiam a concursos de docentes, a questões do direito e a igualdade étnico-racial entre outros conteúdos relacionados à temática. Neste sentido, o levantamento apresentou resultados de diversas áreas do conhecimento: educação, direito, sociologia, administração dentre outras; e de diversos espaços de socialização do conhecimento: Scielo, Programas de Pós-graduações, Editais de concursos disponibilizado em sites de divulgação de concursos como o ‘AcheConcursos’, eventos científicos como o Conedu, e Órgãos governamentais como o IPEA.

O segundo descritor “Lei 12.990/2014 – Técnicos Administrativos em Educação”, encontrou 593 resultados e o terceiro descritor “implementação da Lei 12.990/2014 – Técnicos Administrativos em Educação”, 512. Apesar de apresentarem resultados quantitativos

¹⁷Pesquisa realizada em outubro/2022.

diferentes, verificou-se que a temática trazida pelos descritores pesquisados estava correlacionada. Muitos dos trabalhos ainda faziam vinculação com os docentes e o tratamento da lei 12.990/2014 no campo do direito constitucional e administrativo, mas a maioria se reportava às condições e características da implementação da referida lei nas Universidades federais brasileiras. Com isso, selecionamos artigos científicos, periódicos e dissertações a partir da identificação do título, para em seguida se fazer a leitura fluante dos principais resumos desses trabalhos que se relacionavam ao nosso objeto de estudo.

Partindo dessa busca e leitura de materiais que mais se aproximavam do nosso objeto de estudo, acolhemos as contribuições de autores que nos apresentaram as categorias teóricas da nossa pesquisa: desigualdade no Brasil (Oliveira, 2015; Santos,1999; Nascimento,1994); racismo estrutural (Almeida, 2021) e da importância das ações afirmativas para a conquista do princípio constitucional da igualdade (Gomes,2001; Piovesan, 2005; Munanga, 2007). Para o estudo e reflexão sobre as fragilidades do texto da lei 12.990/2014, recorreremos, dentre outros autores, às contribuições das pesquisas de Feres Jr (2018), Mello e Resende (2020), Bulhões (2020).

A partir da leitura dos diversos textos, principalmente a dos autores citados, percebeu-se que a ideia da pesquisa perpassa pela discussão de uma política de ação afirmativa visando mitigar a desigualdade racial causada pelo racismo estrutural, objetivando a igualdade social. Dessa forma, o percurso teórico do nosso estudo se configurou nas seguintes categorias:

Figura 3. Categorias do Referencial Teórico



Fonte: elaborado pela autora (2023).

Com relação à análise dos dados, foi utilizada a técnica da Análise de Conteúdo, que segundo Bardin (2016),

[...] é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza processos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2016, p.48).

Para Chizzotti (2006, p. 98), “o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”.

A análise de conteúdo pode ser abordada pelos pesquisadores a partir de diferentes técnicas, a depender da perspectiva teórica que será aplicada. Para o presente estudo foi utilizada a técnica da análise temático/categorial que consiste em “classificar os elementos em diferentes gavetas segundo critérios suscetíveis de fazer surgir um sentido capaz de introduzir alguma ordem na confusão inicial” (Bardin, 2016, p.43). Com isso, pretende-se organizar um grupo de elementos sob um título comum, agrupando-os ou desmembrando-os no texto por meio de atributos genéricos entre os dados extraídos. Assim, observamos que a categorização se configura como “a passagem dos dados brutos a dados organizados” (Bardin, 2016, p.149).

A escolha dessa técnica tem como objetivo verificar possíveis recorrências, contradições e complementaridades nos documentos analisados a fim de constituir os primeiros indicadores de análise. Dessa forma, a partir da leitura dos textos e documentos selecionados, eles foram organizados, dividindo-os em categorias de análise ou eixos temáticos, articulados ao objetivo central da pesquisa, de modo que possam auxiliar na compreensão acerca do tema estudado.

De acordo com Bardin (2016), a análise de conteúdo é composta pelas seguintes fases: 1) pré-análise, que consiste na operacionalização e sistematização das ideias prévias, ou seja, é a etapa de organização de todo o material coletado; 2) exploração do material ou codificação, etapa em que o pesquisador busca encontrar categorias em função das quais o conteúdo será organizado; e 3) tratamento dos resultados, inferência ou interpretação que consiste em atribuir significado e validade aos dados coletados e categorizados nas etapas anteriores.

A **Figura 4** mostra de forma esquemática o percurso das fases da análise de conteúdo previstas por Bardin (2016).

Figura 4. Fases da Análise de Conteúdo de Bardin (2016)

Fonte: Gaspi;Maron e Magalhães Junior (2021).

A fase da pré-análise compreende a organização inicial dos dados da pesquisa onde o pesquisador realiza uma leitura flutuante para conhecimento do material que é analisado. A partir de então, são selecionados textos e documentos que fazem parte do *corpus*¹⁸ da análise. Em seguida, ocorre a formulação de hipóteses e objetivos que se baseia na leitura dos documentos e depois ocorre a elaboração dos indicadores. Esta é feita com base na interpretação dos dados. Nesta fase, as informações que serão analisadas são escolhidas a partir dos seguintes critérios: exaustividade (esgotamento da totalidade do texto), representatividade (a amostragem será rigorosa se representar parte do universo inicial), homogeneidade (clara separação entre os temas a serem trabalhados) e pertinência (os documentos escolhidos devem ser adequados correspondendo aos objetivos da análise) (Bardin, 2016).

Os documentos que foram selecionados nesta fase da pesquisa estão listados no **Quadro 5**, a seguir:

¹⁸ “O corpus é o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica escolhas, muitas vezes, seleções e regras” (BARDIN, 2016, p. 126)

Quadro 5 – Documentos utilizados na Pesquisa Documental

TÍTULO		Ementa/ Resumo
Projeto de Lei nº 6.738/2013		Reserva aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.
Propostas de Emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 6.738/2013	Nº 1	Estende aos cargos em comissão a reserva de vagas para nomeação de negros
	Nº 2	Amplia o percentual de reserva de vagas para trinta por cento, incluindo indígenas.
	Nº 3	Altera a vigência da lei que originalmente vigorará por dez anos. Assim, pretende que a lei passe a vigorar com prazo indeterminado.
	Nº 4	Determina que o preenchimento dos cargos em comissão seja feito em percentuais paritários aos pretos, pardos e brancos, em observância ao disposto no inciso I, art. 2º do Decreto n.º 4.228, de 13 de maio de 2002.
	Nº 5	Altera o percentual de reserva de vagas em concursos públicos para os negros de 20% para 50%
	Nº 6	Estende a reserva de vagas de que trata o projeto de lei para os Poderes Judiciário e Legislativo.
Pareceres	CTASP	Aprovação integral do PL nº 6.738/2013 e rejeição das seis emendas a ele apresentadas.
	CDHM	Aprovação do PL nº 6738/2013 e das emendas nº 01 e nº 04 e rejeição das demais.
	CCJ	Constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 6738/2014 e das emendas nº 1, 2 e 4; e inconstitucionalidade das emendas nº 3, 5 e 6

Lei nº 12.990/2014	Reserva aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.						
Nota Técnica nº 17/2014 do IPEA – Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013	Análise dos dados sobre desigualdades raciais no mundo do trabalho e das experiências sobre cotas na administração pública em nível estadual e municipal onde o debate público sobre a proposta de reserva de vagas para negros em concursos públicos, com base no Projeto de Lei (PL) 6738/2013 e seus desdobramentos.						
Orientação Normativa MPDG nº 03/2016	Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.						
Portaria Normativa MPDG nº 04/2018	Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.						
Edital	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="443 1227 660 1350">Nº 12/2016</td> <td data-bbox="660 1227 1361 1845" rowspan="5">Editais de concurso público para TAEs da UFRPE</td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1350 660 1473">Nº 12/2018</td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1473 660 1597">Nº 67/2018</td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1597 660 1720">Nº 47/2019</td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1720 660 1845">Nº 49/2021</td> </tr> </table>	Nº 12/2016	Editais de concurso público para TAEs da UFRPE	Nº 12/2018	Nº 67/2018	Nº 47/2019	Nº 49/2021
Nº 12/2016	Editais de concurso público para TAEs da UFRPE						
Nº 12/2018							
Nº 67/2018							
Nº 47/2019							
Nº 49/2021							
Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2021-2030) da UFRPE	instrumento que deixa evidente a forma como a UFRPE atua, os objetivos que almeja e suas intenções de futuro. Apresenta-se, dentre outras, missão, visão e os valores organizacionais; bem						

	como sua estrutura, áreas de atuação, objetivos, indicadores e metas
--	--

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A fase seguinte trata da exploração do material. Nesta, a pesquisadora busca encontrar categorias em função das quais o conteúdo é organizado. É nessa fase que são construídas as codificações, que são os recortes dos textos (unidade de contexto), em unidades de registro; a classificação e a agregação de informações em categorias. Dessa forma, os textos coletados são selecionados em unidades de registro, as palavras-chave são identificadas e é realizada a primeira classificação.

É possível observar nesta fase um aprofundamento do *corpus* de análise orientado pelo referencial teórico. O referencial teórico que fundamenta o presente estudo apresenta 4 categorias iniciais que vão nortear as análises, quais sejam: desigualdade racial, igualdade social, racismo estrutural e ações afirmativas. A partir dessas categorias se iniciará o processo de análise no intuito de avaliar se as mensagens dos documentos estão em consonância com a perspectiva da pesquisa e se os documentos selecionados estão de acordo com o que se propõe.

Seguindo as instruções de Bardin (2016), a análise categorial é construída através da investigação de temas, observando os seguintes critérios de qualidade indicados pela autora para a escolha das categorias: exclusão mútua (ser classificada em apenas uma categoria), homogeneidade (apenas um princípio de classificação deve orientar a sua organização), pertinência (deve estar adaptada ao material escolhido e pertencer ao quadro teórico definido), objetividade e fidelidade (qualquer codificador consegue chegar aos mesmos resultados) e produtividade (quando as categorias fornecem resultados férteis).

Concluída a fase da exploração do material, parte-se para a última fase da análise que diz respeito ao tratamento dos resultados. Nesta, a pesquisadora propõe inferências e realiza interpretações inter-relacionando-as com o referencial teórico apresentado inicialmente ou amplia as discussões sugeridas pela leitura do material em torno de novas abordagens teóricas e interpretativas.

Reafirmamos que a perspectiva documental desta pesquisa partiu da necessidade de se aprofundar o conhecimento sobre as políticas afirmativas na UFRPE, acerca da aplicação das cotas raciais nos concursos públicos para os cargos TAEs, no período de 2016, ano em que foi aplicada pela primeira vez na UFRPE a Política de Cotas, estabelecida pela Lei nº 12.990/2014, até o último concurso realizado que teve seu edital publicado no Diário Oficial da União em

2021, mas foi executado no ano de 2022. Assim, temos um período de análise de 6 anos, correspondendo ao período de 2016 a 2022.

Quadro 6. Editais de Concurso Público para TAEs-UFRPE

Nº	EDITAL	SITUAÇÃO	PUBLICAÇÃO NO DOU
1	12/2016	Concluído	14/04/2016
2	12/2018	Vigente	15/03/2018
3	67/2018	Vigente	28/12/2018
4	47/2019	Vigente	30/05/2019
5	42/2021	Vigente	22/11/2021

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Dessa forma, a partir da análise documental dos editais listados, das listas de convocação disponibilizadas no site da PROGEPE/UFRPE, das normativas internas da instituição e dos instrumentos normativos que regulamentam a lei de cotas é possível atender aos objetivos específicos desta pesquisa: i) descrever como a UFRPE se organizou para o atendimento à Lei nº 12.990/2014; ii) verificar de que forma a UFRPE, por meio de seus Editais, atende ao que determina a Lei 12.990/14 e outros instrumentos legais complementares a respectiva Lei e iii) apontar os principais problemas identificados pela UFRPE durante a implementação da Lei nº 12.990/2014.

4. ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

Iniciamos neste Capítulo a apresentação dos resultados considerando o atendimento aos objetivos específicos. Para a finalidade proposta, trazemos dois tópicos: 4.1 A UFRPE e a Implementação da Lei nº 12.990/2014 e o 4.2 O Atendimento à Lei 12.990/2014: um estudo dos Editais de Concurso para Técnicos Administrativos em Educação da UFRPE, apresentando os resultados sobre a estrutura da UFRPE para a implementação da referida Lei. A análise foi elaborada a partir de documentos internos da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE): Relatório de Gestão de 2021 da UFRPE (UFRPE, 2022) e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI-2021-2030); e externos à UFRPE, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG): a Orientação Normativa (ON) nº 03/2016 e a Portaria Normativa nº 04/2018, que revoga a ON nº 03/2016. Essas orientam a formação de comissões no interior das instituições governamentais para o procedimento de heteroidentificação, no sentido de aferir a veracidade das autodeclarações de aspectos fenotípicos dos candidatos.

4.1 A UFRPE E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990/2014

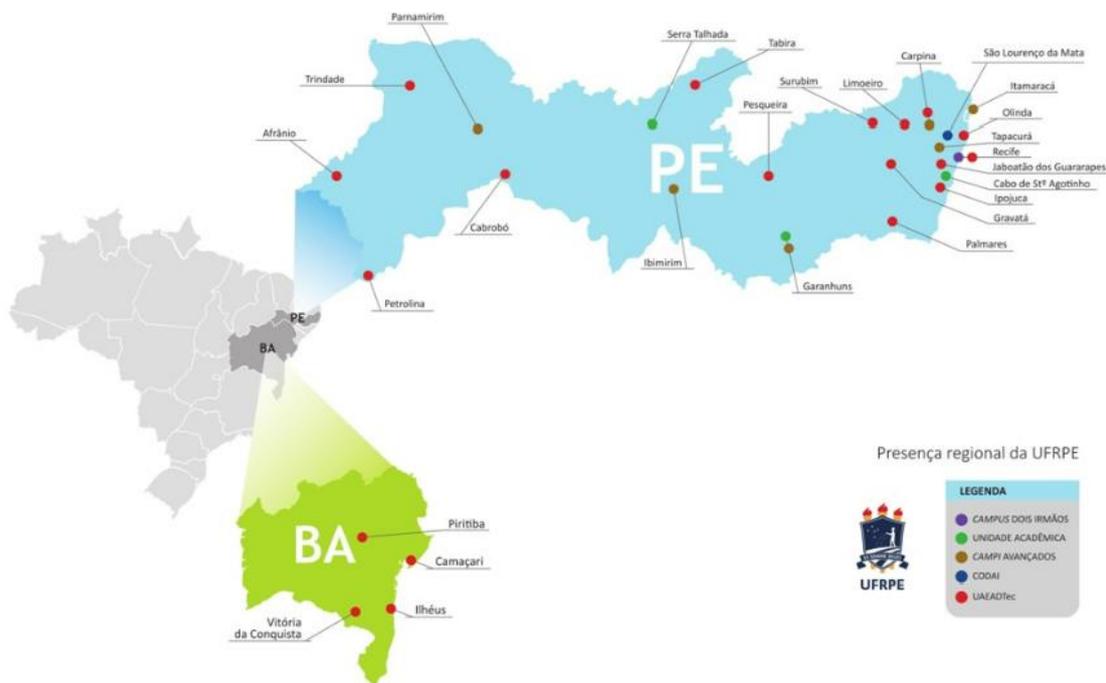
O Relatório de Gestão de 2021 da UFRPE (UFRPE, 2022), apresenta a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) como uma instituição centenária, cuja história se inicia com a criação das Escolas Superiores de Agricultura e Medicina Veterinária do Mosteiro de São Bento, em Olinda, em 3 de novembro de 1912. Atualmente, possui 59 cursos de graduação, entre os quais, além de Agronomia e Medicina Veterinária, destacam-se: Administração, Economia, Educação Física, Gastronomia, Sistemas de Informação, Ciência da Computação e diversas Engenharias, no campus do Recife e nas Unidades Acadêmicas de Serra Talhada (UAST), do Cabo de Santo Agostinho (UACSA) e de Belo Jardim (UABJ), além da Educação a Distância (UAEADTec). Na pós-graduação, destaca-se na produção de pesquisa com 58 cursos de mestrado e doutorado¹⁹. Ofertando também o Ensino Médio e cursos técnicos no Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas-Codai (UFRPE, 2021).

A UFRPE dispõe de infraestrutura acadêmica e administrativa composta por mais de 1.200 docentes, mais de mil técnicos (as)-administrativos (as) e mais de 500 trabalhadores (as)

¹⁹Os cursos de Mestrado e Doutorado ofertados pela UFRPE podem ser consultados através do seguinte link: <http://www.prppg.ufrpe.br/mestrado-e-doutorado>

terceirizados (as), além de cerca de 17 mil discentes. Oferta cursos de graduação, pós-graduação e de educação básica, técnica e tecnológica, além de desenvolver projetos de ensino, pesquisa, extensão e inovação em várias áreas. A Instituição está presente em todas as regiões do estado de Pernambuco, além de parte da Bahia, por meio de Unidades Acadêmicas, Estações de Pesquisa e Polos de Educação a Distância (EAD). Isso representa um universo de 31 municípios que contam com uma ou mais ações da Universidade, como pode ser visualizado na **Figura 5** abaixo.

Figura 5. Mapa dos *campi* da UFRPE



Fonte: UFRPE²⁰

De acordo o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2021-2030²¹, a UFRPE apresenta como proposições e diretrizes relacionadas às ações afirmativas com recorte racial:

- Constituir indicadores institucionais com o objetivo de implementação de iniciativas políticas institucionais de ação afirmativa, diversidades e inclusões
- Instituir Programa de Ações Afirmativas e Diversidades, com caráter participativo e democrático, que estabeleça princípios, diretrizes e metas a serem almeçadas por diferentes instâncias – pró-reitorias, departamentos acadêmicos, departamentos administrativos e órgãos suplementares, programas e projetos –

²⁰Disponível em: <https://www.ufrpe.br/br/content/apresenta%C3%A7%C3%A3o>.

²¹Disponível em: <http://ww2.proplan.ufrpe.br/sites/ww2.proplan.ufrpe.br/files/PDI-UFRPE-2021-2030.pdf>

Acesso em 28/11/2022.

considerando, de forma indissociável, as dimensões de gestão, de pesquisa, de ensino e extensão

- Reforçar ações de promoção dos valores democráticos, da justiça social e da liberdade, da garantia de direitos sociais e individuais e do combate a toda forma de discriminação: étnica, de gênero, geracional, social, sexual, religiosa, entre outras (UFRPE, 2021)

É importante destacar que as proposições acima citadas estão descritas no PDI como relacionadas à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEXC) e não como ações propostas a serem executadas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE), órgão responsável pelo planejamento, desenvolvimento, administração, execução e controle de políticas de pessoal na UFRPE. Neste sentido, observamos uma lacuna no PDI quanto a inclusão da PROGEPE na efetivação e implementações de ações afirmativas para materialidade de políticas de ingresso em atendimento a Lei nº 12.990/2014.

Foi a partir da implantação da Lei nº 12.990 (BRASIL, 2014) que as instituições federais, como a UFRPE, passaram a garantir a reserva de vagas a candidatos (as) negros (as) aprovados (as) por meio de concurso público. Apesar de a referida lei ter entrado em vigor no ano de 2014, o primeiro edital de concurso para cargos técnico-administrativos em educação (TAEs) publicado pela UFRPE, atendendo a esse dispositivo legal foi em 2016, tendo em vista que após a publicação da lei havia editais vigentes, com candidatos aprovados. No período entre 2016 a 2022, a UFRPE promoveu cinco certames para cargos TAEs com exigência mínima de formação em nível fundamental, médio e superior.

Há a ciência de que as políticas de cotas raciais são uma grande conquista do movimento negro e visam reduzir as desigualdades raciais no país. Elas têm contribuído para o fortalecimento da democracia na medida em que inserem a importância da participação da população negra nos espaços de saber e de poder nas pautas das Instituições, a exemplo das Universidades e dos órgãos da administração pública, através dos concursos públicos.

No entanto, desde que as cotas raciais foram institucionalizadas, houve registros do uso indevido das vagas reservadas em todo o país, seja nos programas implementados por Instituições de Ensino Superior, seja nos concursos públicos. Diante desse contexto, alguns mecanismos foram sendo instituídos para garantir que as vagas reservadas aos negros fossem ocupadas pelos sujeitos de direito.

O atendimento à legislação referente à reserva de vagas bem como mudanças e avanços vistos em concursos públicos, podem ser observados nos textos dos editais dos concursos, que ao longo do tempo foram sofrendo alterações, em função de diversas recomendações do

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), através decisões judiciais e jurisprudências do Supremo Tribunal Federal.

Como trabalhado no Capítulo 2, os instrumentos produzidos pelo MPDG foram de substancial importância para as mudanças no âmbito do sistema público. Nesse sentido retornamos alguns aspectos por considerar de relevância para a finalidade da Lei nº 12.990 e o seu impacto na gestão pública. Assim, destaca-se a formação do procedimento de heteroidentificação, inicialmente instituído a partir da Orientação Normativa (ON) nº 03/2016 do MPDG, que definiu regras para aferir a veracidade das autodeclarações, como a indicação de comissões de verificação para avaliar aspectos fenotípicos dos (as) candidatos (as).

Verificamos que para a regulamentação dos procedimentos de heteroidentificação, foi publicada em 2018, a Portaria Normativa nº 04/2018, revogando a ON nº 03/2016. Para o procedimento é utilizado exclusivamente o critério fenotípico, não sendo considerados quaisquer registros ou documentos apresentados anteriormente (BRASIL, 2018). Dessa forma, são analisadas as características visíveis dos candidatos, como a cor da pele, a textura do cabelo, o formato do nariz e dos lábios.

Embora a Lei nº 12.990 tenha entrado em vigor no ano de 2014, somente em 2016 a UFRPE teve seu primeiro edital de concurso público para TAEs atendendo a esse dispositivo legal, e apenas em 2018 teve seu primeiro edital com comissão de heteroidentificação, atendendo ao estabelecido na Orientação Normativa nº 04/2018.

Observamos, conforme destacam Bulhões e Arruda (2020), o quanto essas legislações vêm contribuindo para que pessoas negras, grupo historicamente marginalizado, tenham igualdade de oportunidades para ocupar espaços de saber e de poder, combatendo o quadro de racismo. Neste olhar, no subtítulo a seguir, iremos verificar de que forma a UFRPE, por meio de seus Editais, atendeu ao que determina os instrumentos legais que tratam sobre a políticas de cotas raciais, objetivando a redução das desigualdades raciais no país na busca da equidade social.

4.2 O ATENDIMENTO À LEI 12.990/2014: UM ESTUDO DOS EDITAIS DE CONCURSO PARA TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DA UFRPE

Analisamos cinco (5) editais que ofertaram, durante o período de 2016 a 2022, um total de 125 vagas imediatas, das quais apenas 9 foram expressamente reservadas às pessoas pretas e pardas (PPP), conforme a **Tabela 1**. Salientamos que as vagas reservadas para pessoas com

Auxiliar em Administração	C	2	-	-	2	9	-	-	9
Assistente em Administração	D	10	3	1	14	38	14	5	57
Técnico em eletrotécnica	D	1	-	-	1	5	-	-	5
Técnico em Higiene Dental	D	1	-	-	1	5	-	-	5
Técnico em Tecnologia da Informação	D	2	-	-	2	9	-	-	9
Administrador	E	2	-	-	2	9	-	-	9
Contador	E	1	-	-	1	5	-	-	5
Farmacêutico	E	1	-	-	1	5	-	-	5
Físico	E	1	-	-	1	5	-	-	5
Médico Psiquiatra	E	1	-	-	1	5	-	-	5
LOCALIDADE: Campus de Garanhuns									
Cargo	Nível	Vagas imediatas				Máximo de classificados			
		CG	PPP	PCD	Total	CG	PPP	PCD	Total
Técnico de Laboratório/Área: solos	D	1	-	-	1	5	-	-	5
Médico veterinário/Área: clínica médica veterinária	E	1	-	-	1	5	-	-	5
Médico Veterinário: Área: Patologia clínica veterinária	E	1	-	-	1	5	-	-	5
LOCALIDADE: Campus de Serra Talhada									
Cargo	Nível	Vagas imediatas				Máximo de classificados			
		CG	PPP	PCD	Total	CG	PPP	PCD	Total
Assistente de laboratório/Biologia	C	1	-	-	1	5	-	-	5
Assistente em Administração	D	3	1	1	5	18	5	-	23

Técnico de laboratório/Área: histologia	D	1	-	-	1	5	-	-	5
Técnico em Refrigeração	D	1	-	-	1	5	-	-	5
Administrador	E	1	-	-	1	5	-	-	5
Bibliotecário/Documentalista	E	1	-	-	1	5	-	-	5
Enfermeiro	E	1	-	-	1	5	-	-	5
Engenheiro/Área: civil	E	1	-	-	1	5	-	-	5
LOCALIDADE: Campus do Cabo de Santo Agostinho									
Cargo	Nível	Vagas imediatas				Máximo de classificados			
		CG	PPP	PCD	Total	CG	PPP	PCD	Total
Auxiliar em Administração	C	1	-	-	1	5	-	-	5
Assistente em Administração	D	2	1	-	3	9	5	-	14
Técnico de laboratório/Área: Eletrônica	D	1	-	-	1	5	-	-	5
Técnico em Tecnologia da Informação	D	1	-	-	1	5	-	-	5

Siglas: CG: Concorrência geral. PPP: Pessoas pretas e pardas. PCD: Pessoa com deficiência.

Fonte: elaborado pela autora a partir das informações constantes no edital nº 12/2016²²

Verifica-se que houve no mesmo edital analisado a segmentação das vagas para os cargos de Auxiliar em Administração (cargo de nível C), Técnico em Tecnologia da Informação (cargo de nível D) e Administrador (cargo de nível E), destacados em amarelo no **Quadro 7**. O mesmo cargo, com as mesmas exigências sendo ofertado para campus diferentes, impossibilitou a reserva de vagas para negros (as). No caso do cargo de Auxiliar em Administração, o edital ofertou duas vagas para o campus de Recife e uma vaga para o Cabo de Santo Agostinho. Das duas vagas ofertadas para Recife, nenhuma foi reservada para negros (as) e foram nomeados

²²

(as) 9 candidatos (as) da concorrência geral (CG) durante a validade do concurso. Já para o Cabo de Santo Agostinho, a única vaga disponibilizada foi para a concorrência geral (CG) e, durante a vigência do certame, foram nomeados 5 candidatos (as). Caso essas vagas não tivessem sido segmentadas por localidade, teríamos três vagas no total, sendo 2 destinadas à concorrência geral (CG) e uma reservada aos negros (PPP). Assim, teríamos onze nomeados (as) pela concorrência geral (CG) e três pelas cotas (PPP), ampliando, portanto, o percentual de ingressantes negros (as) na instituição.

O mesmo se deu para o cargo de Administrador em que foram ofertadas 2 vagas para o campus de Recife e uma para a Unidade de Serra Talhada. No decorrer da validade do concurso foram nomeados 13²³ administradores para Recife e 4 para Serra Talhada. Desses, nenhum ingressou na UFRPE através das cotas. Caso as vagas não tivessem sido segmentadas, teríamos 14 ingressantes por meio da concorrência geral e 3 através das cotas.

Para o cargo de Técnico em Tecnologia da Informação, o edital ofertou 2 vagas para o campus de Recife e 1 vaga para a Unidade do Cabo de Santo Agostinho. Nesse caso específico, não houve candidatos aprovados para a Unidade do Cabo de Santo Agostinho. Mas, das duas vagas ofertadas para Recife, 5 candidatos (as) foram nomeados (as) durante a validade do concurso. Mesmo se considerássemos apenas os 5 candidatos (as) que foram nomeados (as), se o número de vagas não tivesse sido segmentado, teríamos pelo menos 1 candidato (a) negro (a) ingressando na UFRPE através das cotas.

É importante destacar que o cargo de Assistente em Administração também apresentou a segmentação das vagas por unidade de lotação, no entanto, como havia mais de três vagas para cada localidade, não houve impacto negativo na aplicação da política. Aliás, esse foi o único cargo que apresentou reserva para pessoas negras dentre os cargos dispostos no Edital de concurso, em análise.

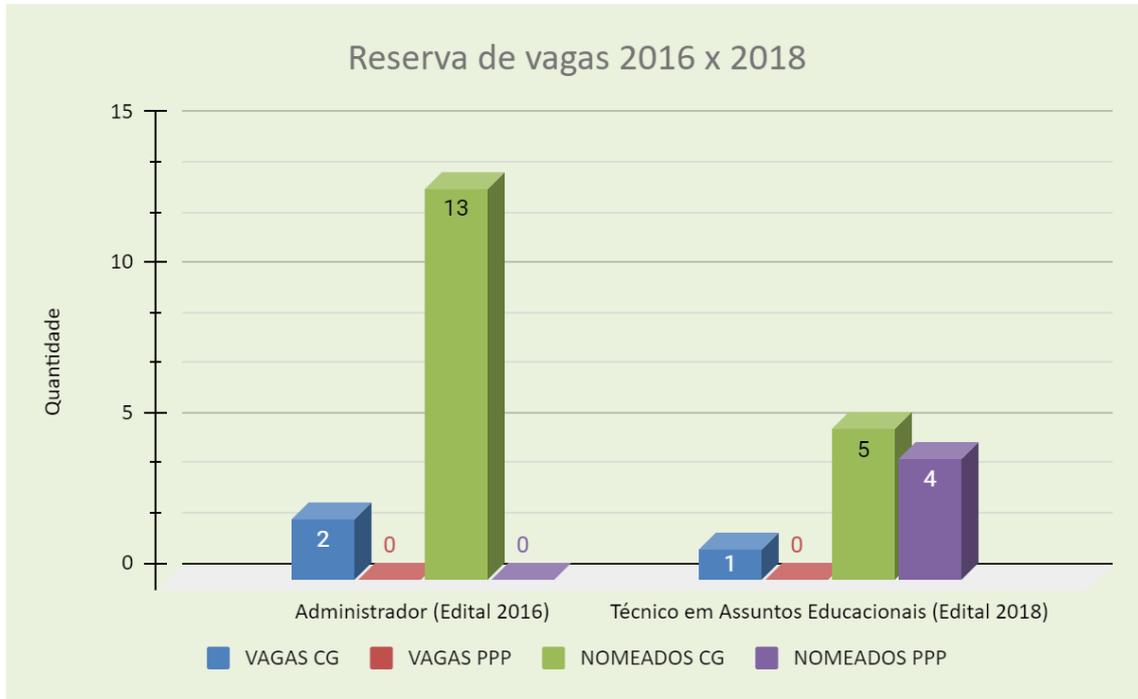
Com relação ao Edital nº 12/2018, observamos que não houve vagas reservadas para candidatos (as) negros (as), conforme **Tabela 1**. Isto ocorreu porque todos os cargos que ofertaram vagas no referido edital tinham menos de três vagas disponíveis o que, de acordo com a lei nº 12.990/2014, não obriga a instituição da reserva legal. Também se observou a segmentação das vagas neste edital para os cargos de Pedagogo (ofertando uma vaga para Belo Jardim e outra para o Cabo de Santo Agostinho) e Assistente Social (ofertando uma vaga para Belo Jardim e outra para Serra Talhada). No entanto, neste caso, a segmentação de vagas não

²³ De acordo com o Edital nº 12/2016, o número máximo de classificados para o cargo de Administrador com lotação em Recife era 9, no entanto, os cinco últimos candidatos obtiveram a mesma pontuação ampliando, dessa forma, o número de classificados para 13.

causou impacto negativo na política, considerando que mesmo se as vagas não fossem segmentadas, a quantidade de vagas não seria suficiente para permitir a reserva prevista na lei.

A partir da decisão do STF, registrada na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, a respeito do entendimento de que “a reserva deve ser aplicada em relação a todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas naquelas oferecidas no edital de abertura)” (BRASIL, 2017), verificou-se, a partir do edital nº 12/2018, que a reserva de vagas para negros (as) passou a ser instituída também para as vagas que surgirem ao longo da validade do concurso, possibilitando que estas possam ser preenchidas por candidatos (as) negros (as), respeitando os critérios de alternância e proporcionalidade. Dessa forma, observou-se que, mesmo sem a previsão da reserva expressa no edital, durante a validade do concurso, do total de 73 nomeados, 12 eram cotistas. Se considerarmos que, durante a validade dos concursos, o número de candidatos nomeados poderá ser superior à quantidade de vagas ofertadas inicialmente nos editais, verifica-se o quanto é importante que as vagas que forem surgindo na validade do concurso também contemplem a reserva para os (as) negros (as) de modo que o cadastro de reserva seja constituído tanto por candidatos que concorrem pela concorrência geral quanto pelas cotas.

O edital de 2016 não contemplou o cadastro de reserva para pessoas negras em cargos com menos de 3 vagas, havendo, dessa forma, um aproveitamento maior do quantitativo de candidatos (as) que se inscreveram na concorrência geral. A mudança ocorre, como vimos, a partir de 2018, quando os editais analisados previram a formação do cadastro de reserva em todas as vagas ofertadas no edital, o que possibilitou, durante a vigência do certame, a nomeação de candidatos (as) que concorreram às vagas através das cotas.

Gráfico 2. Reserva de vagas 2016 x 2018

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

No **Gráfico 2** tem-se a comparação entre dois cargos de nível E, ambos com menos de 3 vagas no edital. O cargo de Administrador, no Edital nº 12/2016, tinha 2 vagas para o campus de Recife destinadas à concorrência geral (CG) e nenhuma vaga reservada para pessoas pretas e pardas (PPP). Durante a vigência do Edital, foram nomeados 13 candidatos da CG e nenhum candidato PPP, tendo em vista que o edital não previa a reserva de vagas para PPP no cadastro de reserva. Já para o cargo de Técnico em Assuntos Educacionais, do Edital nº 12/2018, havia apenas 1 vaga para CG e nenhuma para PPP. Porém o edital previa o cadastro de reserva tanto para vagas da CG como para PPP e, por isso, houve 5 nomeações de candidatos da CG e 4 nomeações de candidato PPP.

A Lei nº 12.990/2014 não apresenta a previsão do cadastro de reserva de forma objetiva, o que dá margem para a discricionariedade do gestor público. Muito embora o STF já tenha se pronunciado sobre o entendimento a respeito dessa questão, através da ADC 41, ela só veio a ser regulamentada recentemente, através da Instrução Normativa MGI nº 23/2023 que prevê a criação de cadastro de reserva para cotistas estabelecendo critérios de alternância e proporcionalidade nas nomeações dos candidatos aprovados seja através das vagas imediatas, seja através do cadastro de reserva. Após 9 anos de implementação da política, a instrução normativa regulamentou uma questão que já tinha sido observada por Silva e Silva (2014) quando da análise do PL 6738/2013, que deu origem à Lei nº 12.990/2014:

Igualmente, é preciso garantir a aplicação da reserva em todas as vagas oferecidas por um concurso público e não apenas no edital de abertura. Embora esta restrição não faça parte do PL em análise, pode haver mudança de entendimento ao longo da tramitação do projeto ou mesmo na aplicação da norma, inclusive questionamentos judiciais na abertura de novas vagas para um determinado certame (Silva e Silva, 2014, p.17)

Dessa forma, é possível considerar que a autonomia universitária e a falta de objetividade da lei nº 12.990/2014 são fatores que dão margem à discricionariedade do gestor público fazendo com que haja diferentes interpretações a despeito de um mesmo dispositivo legal comprometendo a sua implementação. Há, portanto, a urgência de mecanismos que estabeleçam normas e diretrizes para a correta aplicação da lei, sem que esses dispositivos deixem margem para que o implementador use de sua livre interpretação para o atendimento ao dispositivo legal.

A **Tabela 2** mostra a quantidade total de vagas ofertadas para a concorrência geral (CG) e reservadas para pessoas pretas e pardas (PPP) nos editais analisados, bem como a quantidade de candidatos (as) nomeados (as) durante a validade dos concursos, distribuídos por nível de escolaridade. Do total, apenas 9 tiveram a reserva legal expressa no edital, em atendimento ao disposto na lei nº 12.990/2014, sendo 8 para cargos de nível D e 1 para cargo de nível E, conforme pode ser observado na **Tabela 2**, a seguir.

Tabela 2 – Quantidade de Vagas x nomeados (2016-2022) por nível de escolaridade

Nível	Vagas dos editais					Nomeados				
	Vagas CG	%	Vagas PPP	%	TOTAL	Vagas CG	%	Vagas PPP	%	TOTAL
C	5	100	0	0	5	18	100	0	0	18
D	61	88	8	12	69	165	75	55	25	220
E	46	98	1	2	47	118	90	13	10	131
TOTAL	112	93	9	7	121	301	82	68	18	369

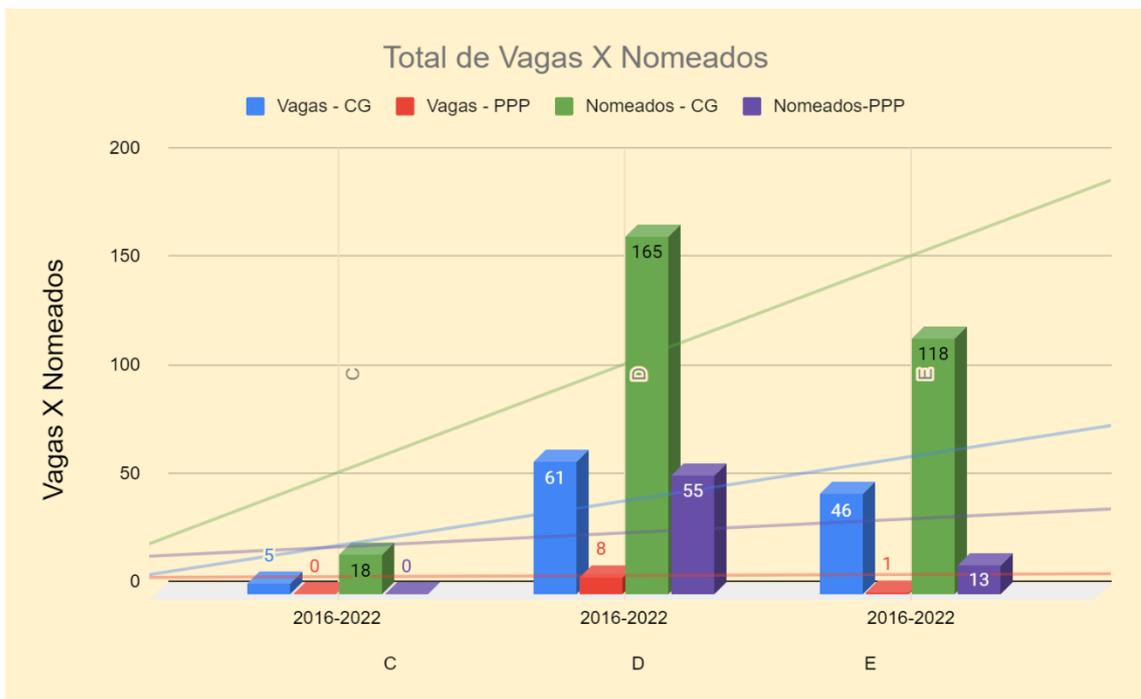
Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Durante o período em estudo (2016-2022), em relação ao nível C, houve apenas vagas para concorrência geral (CG), não havendo, portanto, vagas reservadas para pessoas pretas e pardas (PPP). Para o nível D, do total de 69 vagas abertas nos editais, 61 foram para CG, representando 88% do total, e 8 para PPP, o que representa 12% do total. Já para o nível E, do total de 47 vagas, 46 foram para CG, o que representa 98% do total e apenas 1 vaga destinada para PPP, representando 2% do total.

Dessa forma, observa-se que das vagas imediatas oferecidas nos editais, sem levar em consideração o cadastro de reserva, nenhum dos níveis alcançou o percentual de 20% estabelecido pela Lei nº 12.990/2014. Para os cargos de nível C não houve vaga reservada para candidatos(as) negros(as). Em relação às do nível D, ficou aquém do percentual; e para o nível E, houve uma discrepância ainda maior, com um percentual de apenas 2% de vagas reservadas para Pessoas Pretas e Pardas.

Vale ressaltar que, durante o período de vigência dos editais, na medida em que foram surgindo novas vagas, estas foram sendo preenchidas pelos(as) candidatos(as) aprovados(as) que estavam no cadastro de reserva. Dessa forma, observou-se que o número de ingressantes na UFRPE, durante a validade dos concursos, costuma ser bem maior do que o número inicial de vagas ofertadas nos editais.

Gráfico 3. Total de Vagas x Nomeados



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O **Gráfico 3** estabelece uma relação entre as vagas ofertadas nos editais e a quantidade de candidatos nomeados durante a validade dos concursos. Assim, observa-se que para os cargos de nível C, houve apenas aprovados nomeados para concorrência geral (CG), de forma que não houve para pessoas pretas e pardas (PPP). Para o nível D, do total de 220 nomeados, 165 foram da CG, representando 75% do total; e 55 nomeados para as vagas reservadas às PPP,

o que representa 25% do total. Já para o nível E, do total de 131 nomeados, 118 foram para CG, representando 90% do total; e apenas 13 foram de PPP, o que representa 10% do total.

A partir da publicação do Decreto Federal nº 10.185/2019, que extinguiu uma série de cargos de nível C, não houve mais nomeações para os cargos desse nível. Entretanto, observa-se que houve um quantitativo de 55 nomeações no nível D, que correspondem a um percentual maior do que os 20% estabelecidos pela lei de cotas; enquanto que o nível E teve poucas nomeações, apenas 13 do total de 118, ficando aquém do que foi estabelecido pela lei. Assim, percebe-se que para cargos onde a exigência de escolaridade é maior, a lei não tem sido suficiente para diminuir a sub-representação da população negra nesses espaços.

Outra adaptação importante que a lei sofreu durante sua implementação foi a previsão da verificação da autodeclaração dos candidatos, inicialmente instituída dois anos após a promulgação da lei, com a publicação da Orientação Normativa nº 03/2016, em 02 de agosto de 2016 e, em seguida, com a criação das bancas de heteroidentificação através da Portaria Normativa nº 04/2018, publicada em 10 de abril de 2018. Essas modificações impactaram positivamente na política no sentido de beneficiar os reais sujeitos de direito da política.

No primeiro edital analisado (Edital nº 12/2016) observou-se que o critério utilizado para concorrer às vagas reservadas às cotas era a autodeclaração, obedecendo aos critérios estabelecidos pelo IBGE, de acordo com o item 4.4 do Edital:

Para concorrer nesta condição, o candidato deverá, no ato da inscrição, optar por concorrer nesta modalidade, preenchendo uma autodeclaração que será disponibilizada no formulário eletrônico de inscrição, de que é preto ou pardo, conforme cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).²⁴

Após várias denúncias de fraudes em relação à autodeclaração, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, publicou a Orientação Normativa nº 03/2016, que dispõe sobre regras de aferição da veracidade à autodeclaração prestada pelos candidatos que concorrem às vagas reservadas as pessoas negras. Dessa forma, observou-se que o edital Edital nº 12/2018, publicado pela UFRPE, já trazia essa recomendação em seu item 4.5:

Os candidatos que se autodeclararem pretos ou pardos, serão convocados para verificação da veracidade de sua declaração, através de edital específico a ser publicado em 11/06/2018, no sítio www.sugep.ufrpe.br, por uma comissão específica

²⁴Edital nº 12/2016. Edital de concurso para Técnicos Administrativos. Portal da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Disponível em: <http://www.sugep.ufrpe.br/sites/www2.sugep.ufrpe.br/files/Edital%2012.2016%20-%20T%C3%A9cnico-ADM%20UFRPE-unificado.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2023.

instituída para este fim, conforme Orientação Normativa nº. 3 de 1 de agosto de 2016, do MPOG.²⁵

Em seguida, a heteroidentificação dos concorrentes às vagas reservadas a PPP foi regulamentada pela Portaria Normativa nº 04/2018. Em consequência, o Edital nº 67/2018, em seu item 4.5 já fazia referência a essa normativa:

Os candidatos que se autodeclararem pretos ou pardos, serão convocados para verificação da veracidade de sua declaração, através de edital específico a ser publicado em 06/06/2019, no sítio www.sugep.ufrpe.br, por uma comissão específica, instituída para este fim, conforme Orientação Normativa nº. 4 de 06 de abril de 2018, do MPOG.²⁶

Observa-se, dessa forma, a evolução normativa referente à heteroidentificação presente nos editais da UFRPE, acima referidos, assegurando que as cotas raciais sejam acessadas pelos sujeitos de direito, garantindo assim a construção de uma política de reconhecimento, reparação e representatividade da população negra no serviço público.

A falta de parâmetros legais que regulamentem o monitoramento e avaliação da lei nº 12.990/2014 também é apresentado como um dos problemas em sua implementação.

O artigo 5º da referida lei afirma que o órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica ficará responsável por acompanhar e avaliar anualmente o que está disposto na lei, como prevê o artigo 59 do estatuto da igualdade racial:

O Poder Executivo federal criará instrumentos para aferir a eficácia social das medidas previstas nesta Lei e efetuará seu monitoramento constante, com a emissão e a divulgação de relatórios periódicos, inclusive pela rede mundial de computadores. (BRASIL, 2010)

Mesmo com a previsão legal do monitoramento da política de cotas, o que se vê na prática é a inexistência de métodos, procedimentos e parâmetros para fazê-lo. No caso da UFRPE, não foi identificada nas portarias de nomeação dos candidatos aprovados nas vagas reservadas a informação a respeito das disposições da lei nº 12.990/2014. De modo que não há como identificar, através do SIAPE, quem foi beneficiado pela política.

²⁵ Edital nº 12/2018. Edital de concurso para Técnicos Administrativos. Portal da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Disponível em: <http://www.sugep.ufrpe.br/sites/ww2.sugep.ufrpe.br/files//Edital%2012.2016%20-%20T%C3%A9cnico-ADM%20UFRPE-unificado.pdf> Acesso em: 09 mai. 2023.

²⁶ Edital nº 67/2018. Edital de concurso para Técnicos Administrativos. Portal da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Disponível em: <http://www.sugep.ufrpe.br/sites/ww2.sugep.ufrpe.br/files//EDITAL%2067.2018-unificado.pdf> Acesso em: 09 mai.2023.

Com a publicação da IN MGI nº 23/2023 essa informação deverá ser registrada na portaria de nomeação, mas ela só é válida para os concursos que tiverem seu edital lançados posteriormente à publicação da Instrução Normativa. De modo que praticamente o primeiro decênio de aplicação da lei já teve seu monitoramento comprometido.

É possível notar que o processo de implementação da lei nº 12.990/2014 tem passado por alguns ajustes desde a sua publicação. No entanto, para que seu objetivo seja realmente alcançado, muitas alterações ainda precisam ser materializadas. O prazo de 10 anos de vigência da lei, prevista para 2024, não se mostra suficiente para alterar a realidade, principalmente quando as evidências mostram que ela não foi aplicada em vários cenários. Nesse contexto, é oportuno mencionar que tramita no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 1.958/2021, de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS), que busca ampliar o prazo de vigência da Lei nº 12.990/2014, por mais 10 anos. Enfatizamos que a implantação, estruturação, correção e avaliação de uma lei é algo que demanda tempo e esforço para todos os atores envolvidos. Dessa forma, é crível que o período de apenas 10 anos para modificar uma realidade de desigualdade social histórica enfrentada pelas pessoas negras, prejudicadas em seus direitos fundamentais, é insuficiente e inócuo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a analisar como ocorreu a implementação da Lei nº 12.990/2014 em concursos para cargos Técnicos Administrativos em Educação (TAEs), no âmbito da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), no período de 2016 a 2022. E para o atendimento a este objetivo alicerçou-se na perspectiva da discussão sobre uma política social de caráter afirmativo que visa mitigar a desigualdade racial causada pelo racismo estrutural, objetivando a igualdade social. Nesse percurso foram construídas as categorias teóricas que fundamentaram o nosso estudo: ações afirmativas, racismo estrutural, desigualdade racial e igualdade social.

O capítulo 1, intitulado “Políticas Públicas de ação afirmativa para a igualdade social” discorre sobre o processo de exclusão social e o papel das políticas públicas para a inclusão social por meio de ações afirmativas, enfatizando o papel do estado na promoção da igualdade social.

No capítulo 2, intitulado “Do Estatuto da Igualdade Racial à Lei nº 12.990/2014: superando as desigualdades raciais”, buscou-se apresentar a estrutura legal que sustenta as ações afirmativas com recorte racial a partir da criação do Estatuto da Igualdade Racial, passando pela lei nº 12.711/2012, analisando o projeto de Lei nº 6738/2013 e culminando com a lei nº 12.990/2014. Neste capítulo também foi discutida a perspectiva do racismo estrutural.

O capítulo 3 apresentou o percurso metodológico trilhado pela pesquisa e no capítulo seguinte foram apresentados e discutidos os dados da pesquisa. Após esses estudos e a análise dos dados levantados pela pesquisa podemos tecer algumas considerações.

A primeira é que por ser uma política em configuração, este estudo nos permitiu observar que a implementação da lei nº 12.990/2014 em concursos para cargos técnicos administrativos em educação da UFRPE apresentou alguns desafios que a levaram a buscar alternativas viáveis que fizessem com que se tivesse uma gestão eficiente dos processos seletivos bem como atendessem ao propósito da lei que é a inclusão das pessoas negras nos quadros da administração pública.

É oportuno evidenciar que os editais de concurso para os cargos TAEs da UFRPE, entre os anos de 2016 e 2022, serviram como base para levantar o quantitativo de vagas reservadas para negros (as), bem como o quantitativo de candidatos(as) nomeados(as). Com base nisso, os gráficos explanados ao longo desta pesquisa demonstram os percentuais de ingresso no serviço público tendo em vista a execução da Lei de Cotas, que em boa parte dos concursos no período citado ultrapassou o percentual de 20%, para os cargos de nível D (nível médio), no entanto,

para os cargos de nível E (nível superior), esse percentual ficou em torno de 10%. Dessa forma, entendemos que o percentual para cargos de nível D, a partir do edital de 12/2018 tem sido cumprido. Contudo, os cargos de nível E ainda têm um percentual subrepresentado pelos(as) negros(as) dentro da UFRPE. Considerando a subrepresentação dos(as) pretos(as) e pardos(as) ingressantes para os cargos TAEs na UFRPE, através das políticas de cotas raciais, principalmente para os cargos de nível superior, é necessário que haja uma reavaliação dos critérios adotados para a efetivação dessa política pública a fim de torná-la mais efetiva.

As alterações feitas nos editais analisados evidenciam o impacto que as reivindicações da sociedade podem causar quando da aplicação de uma lei. Para garantir a reserva de vagas aos negros, a legislação tem se adaptado de forma a permitir que as vagas reservadas sejam ocupadas pelos reais sujeitos de direito, exigindo adaptações da própria instituição também.

Foi identificado que as proposições e diretrizes relacionadas às ações afirmativas com recorte racial descritas no PDI (2021-2030) da UFRPE estão relacionadas à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, e não como ações a serem executadas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, que é responsável pelo planejamento, desenvolvimento, administração, execução e controle das políticas de pessoal. Essa lacuna aponta para a falta de envolvimento da estrutura institucional na materialização das políticas de ingresso em atendimento a Lei nº 12.990/2014.

Verificou-se também que a autonomia universitária, em consequência da ausência de objetividade da lei nº 12.990/2014, possibilitou margem para a discricionariedade do gestor público, ocasionando interpretações diferentes do mesmo dispositivo legal, o que consideramos impactar diretamente na implementação da política.

Se por um lado entende-se que a segmentação de vagas no edital possibilita que a administração pública tenha mais eficiência em seus processos seletivos, ao direcionar as vagas existentes aos locais de trabalho fazendo com que, ao concorrer a uma determinada vaga, o candidato já saiba para qual localidade está concorrendo; por outro, traz a possibilidade de limitar o alcance da política. Na tentativa de encontrar um ponto de equilíbrio, verificou-se que a implementação das cotas no cadastro de reserva para todos os cargos oferecidos no certame, independente da quantidade da oferta de vagas inicial, possibilitou uma maior abrangência da política. Esse foi um avanço na perspectiva da finalidade da lei.

No entanto, observa-se que há desafios a serem enfrentados pelos beneficiários da lei nº 12.990/2014, e um desses é a continuidade da vigência da respectiva lei, visto que foi estipulado um prazo finalístico de 10 anos para sua existência, o que está muito próximo já que ocorre em 2024 e, como foi exposto, a lei ainda não conseguiu atingir totalmente o seu objetivo. Algumas

medidas tem sido implementadas no sentido de melhorar o alcance da política, mas ainda não foram suficientes para se chegar à diversidade racial que pretende alcançar.

O Brasil vivenciou aproximadamente 400 anos de uma estrutura escravocrata, na qual o racismo e a discriminação racial produziram efeitos marcantes, dentre eles a omissão de acesso dos (as) negros (as) ao serviço público. Diante desse cenário, é fundamental que o Estado aja de forma efetiva minimizando as desigualdades e dando continuidade a uma política pública que garanta o direito das pessoas negras à reserva de vagas nos concursos públicos. Portanto, é necessário que haja uma avaliação da implementação da referida lei no sentido de discutir com os diversos atores envolvidos a sua eficácia e a necessidade de prorrogação de sua vigência, com a finalidade de observar erros e acertos, resultados positivos e negativos e o impacto real de seus objetivos.

É válido ressaltar que a implementação de uma política como a de cotas raciais em concursos públicos, coloca em evidência questões não discutidas e muitas vezes naturalizadas de um modo geral pela sociedade, gerando com isso uma série de conflitos. No entanto, o envolvimento dos atores sociais com a política fará com que ela tenha um melhor alcance do seu propósito. Além disso, destaca-se a importância que essa política tem prestado à sociedade brasileira, trazendo para o debate a problemática do racismo estrutural naturalmente institucionalizado no país, proporcionando à sociedade uma nova perspectiva sobre o assunto.

Acrescenta-se à nossa análise a continuidade de pesquisas que tenham como foco a temática da avaliação da lei nº 12.990/14 como uma política pública necessária ainda em detrimento do não alcance de suas finalidades conforme dados apresentados pelo IBGE (2022; 2023) e ENAP (2018), além dos resultados trazidos na análise dos Editais de Concurso Público para cargos TAEs em nossa pesquisa.

Cabe aqui destacar que buscou-se avançar nas questões que suscitaram o interesse na presente pesquisa e o olhar sobre como a Lei vem sendo implementada na UFRPE. Algumas dessas questões já foram discutidas como, por exemplo, a segmentação da vagas nos editais, a impossibilidade de convocação posterior de candidato (a) cotista, o curto período de vigência da lei para atendimento ao seu objetivo, a falta de envolvimento da estrutura institucional para a materialização do dispositivo legal e a falta de padronização quanto à forma de aplicação da lei gerando interpretações diferentes. Contudo, devido ao curto tempo para a realização da pesquisa e a dificuldade em obter as informações necessárias, não foi possível avançar em algumas questões que foram colocadas como, por exemplo, a fragilidade da fiscalização e sanções em relação às comissões de heteroidentificação.

Neste sentido, apontamos algumas sugestões de estudo futuros para subsidiar as análises sobre a implementação da lei nº 12.990/2014: 1. A realização do mapeamento do perfil dos ingressantes na UFRPE através das cotas raciais; 2. a ampliação desse estudo com enfoque em concursos para docentes e 3. o processo de implementação das bancas de heteroidentificação e seus desafios.

REFERÊNCIAS

- AKUAMOA, K. et al. As políticas de ações afirmativas e as fraudes: uma reflexão sobre as iniciativas do estado e sua eficácia inclusiva. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190821_boletim_bps_26_igualdade_racial.pdf Acesso em: 17 mai. 2023
- ALMEIDA, S. L. de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra, 2021.
- ALVINO-BORBA, A.; MATA-LIMA, H. Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, p. 219-240, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/m9myrdnWWqsDjph5WRsRHym/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 17 mai. 2023.
- ANDRADE, N.T. **Políticas afirmativas no serviço público com recorte racial: um olhar para os técnicos administrativos em educação**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade Federal do Espírito Santo. Espírito Santo, 2020.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 19ago. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112compilado.htm Acesso em: 19 jul. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial e dá outras providências. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm Acesso em: 19 ago. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm Acesso em: 19 ago. 2022
- BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014**. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm Acesso em: 19 ago. 2022.
- BRASIL. **Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016**. Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto

na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23376081/do1-2016-08-02-orientacao-normativa-n-3-de-1-de-agosto-de-2016-23375906. Acesso em: 15 jul. de 2022.

BRASIL. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/2017**. Supremo Tribunal Federal. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729> Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018**. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345. Acesso em: 15 jul. de 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa MGI nº 23, de 25 de julho de 2023**. Disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos, na forma da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e reserva vagas para pessoas negras nos processos seletivos para a contratação por tempo determinado de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-mgi-n-23-de-25-de-julho-de-2023-499276293> Acesso em: 01 ago. de 2023.

BULHÕES, L. M. G.; ARRUDA, D. O. Cotas Raciais em Concursos Públicos e a Perspectiva do Racismo Institucional. **Revista NAU Social** - v.11, n. 20, p. 5 – 19. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª Edição. São Paulo: Ed. Atlas. 2012.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COM. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Relatório conjunto sobre a inclusão social, que sintetiza os resultados da análise dos planos de acção nacionais para a inclusão social (2003-05), Bruxelas, 12/12/2003, **COM (2003) 773 Final**, 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0773:FIN:PT:PDF> Acesso em: 17 mai 2023.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: ARTMED, 296 páginas, 2010.

DOMINGUES, P. O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930). **Diálogos Latinoamericanos**, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 16, 2005. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/dialogos/article/view/113653>. Acesso em: 30 nov. 2022.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Sumário Estatístico servidores(as) por raça/cor**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3259> Acesso em: 13 set. 2022.

FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. ISBN: 978-65-990364-7-7. <https://doi.org/10.7476/9786599036477>.

FERREIRA, G.L. **Sub-representação legal**: a lei de cotas nos concursos públicos. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GASPI, S.; MARON, L.H.P.; MAGALHÃES JUNIOR, C.A.O. Análise de Conteúdo numa perspectiva de Bardin. In: MAGALHÃES JUNIOR, C.A.O.; BATISTA, M. C. **Metodologia da Pesquisa em Educação e Ensino das Ciências**. Maringá.PR: Gráfica e Editora Massoni, 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, J.B.B.A. **Recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro**. Brasília a. 38 n. 151 jul./set. 2001 disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/705/r151-08.pdf?sequence=4&isAllowed=y> Acesso em: 14 set. 2022

GOMES, M. B.N. **FURG e UFPel**: uma cartografia sobre a repercussão da perspectiva institucional na execução da Lei Federal nº 12.990/2014. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2020.

GUIMARÃES, A.S.A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo/Editora 34, 2. ed, 2005.

HIRSCH, F.P.A.; ARCHANJO, C.C. **Direitos Fundamentais do Brasil**: Teoria geral e comentários ao artigo 5º da constituição Federal 1988 - 1. ed. – Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020. p.191.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Característica geral dos moradores 2020-2021**. Pesquisa nacional por amostra de Domicílios contínua - PNAD contínua. IBGE. 2022. Disponível em:https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101957_informativo.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Educação 2022**. Pesquisa nacional por amostra de Domicílios contínua - PNAD contínua. IBGE. 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102002_informativo.pdf Acesso em: 29 jun 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Instrumentos Normativos Federais relacionados ao Preconceito e às Desigualdades Sociais 1950-2003**. Diretoria de Estudos Sociais. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/legislacao.pdf>. Acesso: em 14 set. 2022.

JESUS, V. M. **Do silêncio ao estatuto da Igualdade racial**: os caminhos da Igualdade no direito brasileiro. 2013. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em:<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde->

[12022014-112336/publico/Vinicius Mota de Jesus Versao corrigida.pdf](#) Acesso em: 26 jul. 2023.

KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10705106> Acesso em: 15 jul. 2023.

LEAL, G.S. Concretização da Igualdade Material e Políticas Públicas: Visão do Supremo Tribunal Federal. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36, p. 173-191, abr. 2013. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/377-1721-1-pb.pdf> Acesso em: 25 nov. 2022.

LEMOS, R.O. **Do Estatuto da Igualdade Racial à Marcha das Mulheres Negras-2015: uma análise das feministas negras brasileiras sobre políticas públicas**. 2016. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/23551/Rosalia%20de%20Oliveira%20Lemos.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 01 ago. 2023.

LIMA, P.L.T., A importância de Políticas Públicas de Ação Afirmativa para negros no Brasil. Plurais. **Revista Multidisciplinar da UNB**, Salvador, v.1. p. 92-119, jan/abr.2010.

MACHADO, M.; BESSA, A.; FERES JÚNIOR, J. **Evolução da Lei nº. 12.711 nas universidades federais (2003-2017)**. Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, p. 1-21, 2017. Disponível em: [Lev-2017-Fed.pdf \(uerj.br\)](#) Acesso em: 31 jul. 2023.

MELLO, L.; RESENDE, U.P. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 175, p. 8-28, jan./mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146788>.

MIRANDA, T.M.O. **Políticas de ação afirmativa em concursos públicos federais: um estudo sobre a lei nº 12.990/2014**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: História e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 117, p. 197-217, 2002.

MORAES, F. **No país do racismo institucional: dez anos de ações do GT racismo no MPPE**. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2013. 176 p. disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/images/Livro10web.pdf> Acesso em: 13 set. 2022

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 4, n. 2, 2007. DOI: 10.5216/sec.v4i2.515. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/515>. Acesso em: 30 nov. 2022.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NASCIMENTO, E.P. A exclusão social no Brasil: algumas hipóteses de trabalho e quatro sugestões práticas. **Cadernos do CEAS**, n.52. Salvador: Centro de Estudos e Ação Social, 1994.

NONATO, D. N.; DIAS, D.M.S.; RAIOL, R. W. G. A constitucionalidade da lei de cotas para negros nos concursos públicos federais. **Revista Conexões de Saberes**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 49-70, dez. 2019. ISSN 2447-097X. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/conexoesdesaberes/article/view/7889>. Acesso em: 10out. 2022.

OLIVEIRA, F.M. Desigualdade Social: uma trajetória de insistência no Brasil. In: **VII Jornada de Políticas Públicas**. São Luís, MA, 2015.

PALMA, V. Fatores limitadores da efetividade da lei de cotas raciais em concursos públicos para o magistério superior federal. In: SILVA, D.T.; AQUINO, L.; AVELAR, A. (orgs.). **Boletim de Análise Político-Institucional 31 – Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público**: desafios e perspectivas. IPEA. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11039> Acesso em: 03 out. 2023.

PIMENTEL, A. O Método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n.114, p. 179-195, novembro/2001.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/3bz9Ddq8YpxP87fXnhMZcJS/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 07 abr. 2022.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 887-896, set./dez., 2008. Disponível em: http://www.justicaambiental.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10_marcelo_paixao.pdf. Acesso em: 07abr.2022.

PRADO, J.F.A. **O Brasil e o colonialismo Europeu**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956. Disponível em: <https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/60/1/288%20PDF%20-%20OCR%20-20RED.pdf> Acesso em: 07 abr. 2022.

PRODANOV, C.C.; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SANTOS, A.P.; ESTEVAM, V.S. As comissões de heteroidentificação racial nas instituições federais de ensino: panorama atual e perspectiva. In: **COPENE**, 10, 2018, Uberlândia. Disponível em: https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1538350288_ARQUIVO_TrabalhoversaoAdilson.pdf Acesso em: 01ago. 2023.

SANTOS, B.S. **Os fascismos sociais**. São Paulo, 6 set. 1998,

SANTOS, B.S. **A construção multicultural da igualdade e da diferença** Oficina do CES, nº 135, janeiro de 1999.

SANTOS, E.S. et al. Racismo Institucional e contratação de docentes nas Universidades Federais brasileiras. **Educação & Sociedade** [online]. 2021, v. 42. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.253647> Acesso em 03 out. 2022

SANTOS, S. A. Políticas públicas de promoção da igualdade racial, questão racial, mercado de trabalho e justiça trabalhista. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 76, p. 72-103, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEVERINO, A.J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, T.; SILVA, J. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. **Nota Técnica nº 17**. Brasília, 2014. IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5781/1/NT_n17_Reserva-vagas-negros-concursos-publicos_Disoc_2014-fev.pdf Acesso em: 14 set. 2022.

SILVA, T. D. Ações afirmativas nos estados brasileiros: o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos. **Nota Técnica**. Brasília, 2022. IPEA. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11581/1/NT_Acoes_Afirmativas_Publicacao_Preliminar.pdf Acesso em: 20 jul. 2023.

SOUZA, G.M.; RIBAS, R.T.M. O concurso público como regra geral de seleção de pessoal na administração pública e sua aplicação nas universidades federais brasileira. In: **Colóquio Internacional de Gestão Universitária: XX**, 2021, evento virtual. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/230206/210041.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 01 ago. 2023.

SOUZA, J. et al. **Ralé Brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

TEIXEIRA, C.S.C. **As desigualdades sociais e a meritocracia na educação: A difícil transição do ensino médio à universidade**. Artigo científico. 2018. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/2014/1/TEIXEIRA.pdf> Acesso em: 18 jun. 2023.

THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

TRIVIÑOS, A. W. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

UFRPE. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2021-2030**. [2021]. Disponível em: <https://www.ufrpe.br/br/content/aprovado-plano-de-desenvolvimento-institucional-da-ufrpe-no-per%C3%ADodo-2021-2030> Acesso em: 25 nov. 2022.

UFRPE. Relatório de Gestão 2021. [2022]. Disponível em: <http://ww2.proplan.ufrpe.br/sites/ww2.proplan.ufrpe.br/files/RELAT%C3%93RIO%20DE%20GEST%C3%83O%202021%20final%20site.pdf> Acesso em: 25 nov. 2022.

Volpe, A. P. S.; Silva, T. D. Reserva de vagas para negros na administração pública. Relatório de pesquisa – IPEA, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf Acesso em: 20 jul. 2023.