

NOTA TÉCNICA N° 8 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU

Em 29 de outubro de 2021.

I – Do objeto da análise técnica.

Trata-se de nota técnica elaborada pela Defensoria Pública da União, por seu Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais, sobre os relatórios da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR acerca do monitoramento e avaliação da política de cotas no serviço público federal, implementada pela Lei nº 12.990 de 2014.

Dadas as atribuições legais (LC 80/90) e constitucionais (art. 134, CF) da Defensoria Pública da União na promoção e efetivação dos direitos humanos e respectivas políticas públicas, dentre as atribuições do GTPE-DPU, nos termos da Portaria nº 200/2018 da Defensoria Pública Geral da União, em seu art. 2º, inc. VII e X, está a de difusão e conscientização dos direitos humanos e contribuição na elaboração de políticas públicas afetas à população afrodescendente. Ademais, o art. 13, inc. I, dispõe sobre o seu dever de fomentar a efetivação da igualdade de oportunidades e o enfrentamento da discriminação étnico-racial.

Diante disso, e entendendo a importância do aprimoramento e monitoramento de políticas públicas direcionadas a enfrentar as desigualdades experimentadas pela população negra, a Defensoria Pública da União, por meio do seu Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais, apresenta nota técnica, norteada pelos seguintes pontos.

II – Da relevância e pertinência do tema.

A partir da proteção constitucional em favor da redução de desigualdades sociais e raciais, é de se apontar o estabelecido na Lei nº 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial. Em seu art. 4º, a normativa traz a necessária promoção da participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do Brasil, especialmente por meio da adoção de medidas, programas e políticas de ações afirmativas e da eliminação de obstáculos históricos, socioculturais e institucionais contrários à representação da diversidade étnico-racial nas esferas pública e privada.

Em 2012, cria-se a Lei Federal nº 12.711/2012, com sua regulamentação pelo Decreto nº 7.824/2012, a qual representa um marco na definição de parâmetros inclusivos de acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), bem como aos Institutos Federais de Ensino Técnico de Nível Médio vinculados ao Ministério da Educação, entendendo a importância da medida enquanto meio de aprimoramento técnico e educacional de futuros(as) profissionais negros(as).

Ainda em 2012, por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade das políticas de ações afirmativas e no esteio do voto do Min. Luís Roberto Barroso reconheceu que a lei é motivada por um dever de reparação histórica decorrente da escravidão e do racismo estrutural existente na sociedade brasileira.¹

Já em 2014, com o advento da Lei nº 12.990/2014, que estabelece a reserva de vagas à população negra para o ingresso no serviço público federal, evidenciou-se a insuficiência da adoção de políticas de ações afirmativas apenas na graduação no que tange ao objetivo de reparar ou compensar efetivamente as desigualdades sociais resultantes de passivos históricos ou atitudes discriminatórias atuais, reforçando a necessidade de atenção às práticas institucionais de inclusão dos(as) profissionais negros(as).

Não por acaso, em 2017, por meio da Ação Direta de Constitucionalidade nº 41/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a validade da Lei de Cotas no Serviço Público Federal nº 12.990/2014, destacando o Min. Marco Aurélio que a garantia de uma sociedade justa e solidária repousa no tratamento igualitário em relação à falta de oportunidade para a população negra.²

Visto que a política afirmativa de cotas raciais para reserva de vagas no provimento de cargos da administração pública federal, regulamentada pela Lei nº 12.990/2014, objetiva a formação de um funcionalismo público mais plural e democrático e garante à população negra disputar os cargos público em condições mais isonômicas, é cediço que são fundamentais ações de monitoramento e avaliação dos resultados da referida política pública. Trata-se não apenas de uma avaliação sobre a implementação da referida Lei, como também de um suporte à sociedade brasileira e ao conjunto de suas instituições, estatais ou da sociedade civil para o aperfeiçoamento do mecanismo de inclusão e o saneamento de quaisquer dificuldades ou irregularidades na sua execução. Sobre o tema, debruça-se a presente Nota Técnica.

III – Dos relatórios elaborados pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SNPIR, quanto ao cumprimento da Lei nº 12.990/2014.

A Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR, é a instância federal, integrante do Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos - MFMDH, responsável pela elaboração de políticas públicas voltadas a garantir a promoção da igualdade racial entre a população brasileira. No bojo de suas ações está a prerrogativa de elaborar, monitorar e avaliar a implementação das políticas públicas vinculadas à sua temática de atuação. Nesse sentido, incumbe à SNPIR o monitoramento e avaliação da Lei nº 12.990/2014, que institui a política de cotas raciais para ingresso na administração pública federal.

Como corolário de suas ações a SNPIR elaborou, em parceria com a Universidade de Brasília – UnB e com a Escola Nacional da Administração Pública – ENAP, 5 (cinco) relatórios temáticos com objetivo de avaliar a efetividade da política de cotas em nível federal, que engloba a Lei nº 12.711/2012, que trata do ingresso de estudantes cotistas nas Universidades e Institutos Federais, e a Lei nº 12.990/2014, que trata do ingresso de cotistas na administração pública federal.

A seguir apresenta-se uma síntese de 4 (quatro) dos 5 (cinco) relatórios, dedicados à Lei nº 12.990/2014, objeto desta Nota Técnica:

III.a) Relatório 1 - Síntese de Evidências da Avaliação da Lei nº 12.990/2014 e do Levantamento de Dados sobre a Lei nº 12.711/2012

O Relatório intitulado “Síntese de Evidências da Avaliação da Lei nº 12.990/2014 e do Levantamento de Dados Sobre a Lei nº

12.711/2012” foi elaborado a partir do levantamento de dados qualitativos e quantitativos sobre a reserva e ocupação de vagas pela Lei nº 12.990/2014. **Conclui o relatório que as evidências dos estudos quantitativos apontam que os 20% de reserva de vagas para negros(as) estipulados em Lei não estão sendo atingidos pela Administração Pública Federal.**

Para elaboração do relatório foram realizadas entrevistas com personalidades relevantes que atuaram na implementação da Lei nº 12.990/2014. O relatório revelou a preocupação com a possibilidade de fraude às cotas, levando à composição de um Grupo de Trabalho Interministerial - GTI para a formulação de regulamento que institui as comissões de heteroidentificação, cuja ausência de previsão legal foi apontada como um fator desencadeador de fraudes. Desta forma, foi instituída a Portaria nº 4 da Secretaria de Gestão de Pessoas do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que prevê as comissões de heteroidentificação em todas as bancas de concurso público da administração pública federal.

Para realização do relatório foram compostos ainda grupos focais com os(as) servidores(as) cotistas que ingressaram no Serviço Público Federal, cujo objetivo foi identificar possíveis práticas de racismo institucional ocorridas desde o período de implementação da Lei nº 12.990/2014.

O estudo buscou contemplar a maior diversidade possível de perfis de servidores(as), das diferentes carreiras do funcionalismo público que ingressaram por meio das cotas raciais. Nas discussões do grupo, a Lei nº 12.990/2014 é percebida enquanto direito e como uma oportunidade. Há entre os(as) participantes no grupo focal a percepção de que o serviço público ainda é majoritariamente branco, sobretudo em carreiras mais prestigiadas. **Revelou-se ainda a preocupação com a ascensão profissional dentro das carreiras, uma vez que as posições de direção e chefia também são ocupadas majoritariamente por pessoas brancas, o que pode mudar com o crescimento do ingresso de pessoas negras nas carreiras públicas.**

No tocante às evidências quantitativas, o Relatório apresenta resultados acerca do ingresso de servidores(as) pelo mecanismo de cotas, obtidos na base de dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), entre os anos de 2014 a 2019. **O resultado apresentado no relatório é de que o total de ingressantes na administração pública federal naquele período foi de somente 15,4%, ou seja, bem abaixo dos 20% previsto na lei.**

No que tange à tabela 1 (p. 11) e às figuras 1, 2, 3, 4 e 5 (p. 12-17), cabem algumas ressalvas. Fica evidente na tabela 1 a diferença entre “aprovado” e “ingressante”. Em que pese a lei estabeleça a reserva de vagas de “aprovados” para o “provimento”, **o que se deseja é o ingresso no serviço público federal, ou seja, provimento dos cargos, enquanto o que se vê é um número de “ingressantes” bem aquém do esperado. O Relatório não aponta as possíveis razões para tanto.**

As figuras 1, 2, 3 e 4 buscam demonstrar o quantitativo do ingresso de cotistas por órgãos da administração pública, direta e indireta e os órgãos vinculados ao Ministério da Educação. Apesar de exporem a representação dos(as) servidores(as) cotistas, as figuras não são acompanhadas de qualquer explicação sobre a escala apresentada, de modo que não é possível aferir o número absoluto ou aproximado de servidores(as) cotistas nos referidos órgãos. **Já a figura 5 representa de maneira pertinente os limites da política de ações afirmativas, uma vez que apresenta não haver uma equiparação progressiva entre servidores(as) negros(as) e não-negros(as), revelando que há uma constante disparidade entre negros e brancos no serviço público, mesmo diante da política de cotas.**

III.b) Relatório 2 - Relatório de Pesquisa e Avaliação sobre Políticas Públicas - Resultados dos Grupos Focais

O “Relatório de Pesquisa e Avaliação Sobre Políticas Públicas - Resultados dos Grupos Focais” compila as discussões realizadas em 4 (quatro) sessões de grupo focal com servidores(as) públicos(as) federais que ingressaram em seus atuais cargos por meio da reserva de vagas para negros(as) prevista na Lei nº 12.990/2014.

Três perguntas guiaram os trabalhos com o grupo focal, quais sejam: **a) Como se deu a decisão de concorrer via sistema de cotas e quais os principais elementos que pesaram nesta escolha? b) Pensando as várias etapas do concurso, inclusive a passagem pela Comissão de heteroverificação, como foi a experiência de seleção? c) Como você descreveria a experiência de entrada e desenvolvimento na carreira pública?** A partir delas, chegou-se às seguintes conclusões.

Os(as) beneficiados(as) pela Lei nº 12.990/2014, participantes na pesquisa, reconhecem a política de cotas enquanto um direito, têm consciência das desigualdades raciais presentes na sociedade brasileira e dos seus reflexos na composição dos quadros da administração pública, tributando ao Estado brasileiro responsabilidade na produção e reprodução de desigualdades sociais e raciais. Para o grupo, a Lei nº 12.990/2014 representa uma iniciativa da sociedade brasileira em reparar e equilibrar as oportunidades entre pessoas negras e brancas no acesso às carreiras públicas, de modo a se obter uma composição do serviço público mais representativa da população brasileira.

Constata-se, em um primeiro momento de implementação da lei, que houve uma insegurança acerca dos critérios de verificação do(a) candidato(a) cotista e a necessidade de manutenção das bancas ou comissões de heteroverificação para coibir fraudes. Com isso, **foram apontadas sugestões de melhoria do processo de heteroverificação, dentre elas a proposta de bancas necessariamente presenciais e compostas por diversos segmentos do serviço público e da sociedade, de modo a garantir uma maior transparência e lisura nos trabalhos.**

Os(as) participantes do grupo indicam que, após o ingresso, não há questionamento acerca das suas competências em razão da forma de ingresso e que, na maioria das vezes, sequer é possível saber que o(a) servidor(a) ingressou pelo sistema de cotas, o que consideram algo positivo, pois evita discriminação. Todavia, destacam a necessidade de maior acompanhamento do(a) servidor(a) cotista após o ingresso na administração pública.

Os(as) participantes do grupo focal também acrescentam que o momento da escolha em participar do concurso pelo sistema de cotas é de descoberta e/ou reafirmação de sua identidade negra.

Por sua vez, o Relatório conclui que o sistema de cotas implementado tanto pela Lei nº 12.711/2012, como pela Lei nº 12.990/2014, produziram mudanças no perfil étnico-racial do serviço público, com a introdução de mais pessoas negras em espaços antes ocupados quase que exclusivamente por pessoas brancas. **Mas adverte que a atual política orçamentária e de redução do Estado, com a diminuição dos concursos públicos e, por consequência, a diminuição das contratações, faz com que não se concretize maiores avanços em termos numéricos, como é o objetivo da ação afirmativa.**

Sobre o tema, faz-se necessário apontar o impacto da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que limitou por 20 anos os gastos públicos com o objetivo de equilíbrio das contas públicas, mas que se tornou um efetivo obstáculo para a concessão de aumento salarial e contratação de pessoal por órgãos públicos como o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União. De tal modo que têm sido realizados menos concursos, e ainda assim, quando realizados, tardam a culminar em nomeações, mesmo diante da necessidade de pessoal. Exemplo disso são os concursos do Ministério da Saúde, de 2014, e do Departamento Penitenciário Nacional, de 2015,³ cujas nomeações foram realizadas tão somente em 2019, cerca de 5 (cinco) anos após as respectivas aprovações. Contradicoratoriamente, por um lado se objetiva garantir o ingresso de profissionais negros(as) por meio da Lei nº 12.990/2014 no serviço público, enquanto por outro se tolhe a possibilidade de acesso aos cargos pelo teto de gastos imposto pela Emenda nº 95/2016.

III.c) Relatório 3 - Relatório de Pesquisa e Avaliação sobre Políticas Públicas – Entrevistas

O “Relatório de Pesquisa e Avaliação Sobre Políticas Públicas – Entrevistas” faz a avaliação das Leis nº 12.711/2012 e nº 12.990/2014 que instituíram o sistema de cotas no país. Neste relatório encontra-se a síntese do resultado das entrevistas semi-estruturadas da pesquisa de avaliação, que foram divididas em três etapas, cada qual com um grupo específico de pessoas que atuaram na implementação das cotas.

A primeira, com os(as) formuladores(as) da Portaria Normativa nº 4, de 06 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que instituiu as bancas de heteroidentificação e uniformizou os procedimentos a serem realizados nesta etapa dos concursos públicos para a administração federal; a segunda, com os(as) integrantes e treinadores(as) de comissões de heteroidentificação; e a terceira e última etapa, com os(as) responsáveis por gestão de pessoas das universidades UFOPA, UFSB, UFGD, UFRJ e UFSM, cada uma delas representando uma região do país.

O Relatório 3 conclui que a diversidade do Grupo de Trabalho Interministerial - GTI que atuou na regulamentação da política de cotas no poder executivo federal constituiu um forte ponto positivo, devido, sobretudo, à ampla experiência na temática étnico-racial dos(as) servidores(as) deste grupo, constituindo-se como um espaço de formação e sistematização de conhecimentos sobre o tema.

Conclui ainda que o combate às fraudes foi um objetivo importante na constituição do GTI, cujo trabalho culminou na Portaria nº 4/2018, que tornou obrigatória as bancas de heteroidentificação como uma das etapas em todos os concursos para ingresso em cargos públicos do executivo federal.

A referida portaria também abriu caminhos para a criação dos cursos preparatórios e de formação dos(as) membros(as) das comissões de heteroidentificação, o que representou um ganho para a administração, pois possibilitou a operacionalização de diversos certames em consonância com a legislação, bem como a uniformização dos procedimentos das comissões em todos os órgãos e um maior conhecimento sobre a temática étnico-racial, conforme previsão do art. 6º, § 1º, inciso III da Portaria nº4/2018.

No tocante à implementação da Lei nº 12.990/2014 para os concursos do quadro docente nas universidades federais, são apontados problemas como a dificuldade inicial de operar a reserva nesses concursos, tendo em vista o fato de serem vagas distribuídas por área. No que tange ao preenchimento das vagas, **constata-se que nenhuma das universidades entrevistadas conseguiu preencher todas as vagas reservadas.**

III.d) Relatório 4 - Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal

O “Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal” traz dados quantitativos relativos à aplicação da Lei nº 12.990/2014. Assinala-se que entre 2014, ano em que a lei entrou em vigor, e 2019, somente 15,4% dos(as) servidores(as) que ingressaram na administração pública federal por meio de concurso público eram oriundos das cotas. **Nas universidades federais esse número é alarmante, correspondendo a apenas 0,53%.**

Conclui o relatório que o percentual de 20% reservado às cotas pela Lei nº 12.990/2014 não vem sendo atingido, de forma que não tem acarretado aumento expressivo de ingresso de pessoas negras na administração pública federal. **Aponta, ainda, dois momentos críticos em que esse descompasso com a legislação aparece mais acentuadamente, quais sejam o momento da elaboração do edital e o da publicação das nomeações no Diário Oficial da União.**

A pesquisa conclui que, **apesar de garantir um piso para novas nomeações de pessoas negras do serviço público, a implementação da Lei nº 12.990/2014, desde que foi adotada até o presente momento, tem sido insuficiente para garantir uma equiparação do número de servidores(as) negros(as) com o da população negra brasileira.**

Quantos às remunerações de servidores(as) cotistas, o Relatório 4 traz um dado importante, apontando que estes(as) se concentram nas menores faixas salariais do serviço público federal, como apontado no gráfico 9 (p. 40).

Conclusão parecida está contida no estudo realizado pelo IPEA que detectou que no quadro geral do funcionalismo público brasileiro, os órgãos que têm incorporado a maior quantidade de pessoas oriundas das cotas são de administração pública municipal, onde as remunerações são menores em comparação com a administração pública estadual e federal.⁴

Outro ponto relevante trazido pelo Relatório 4 se refere à ocupação de cargos e funções comissionadas. A ocupação desses cargos e funções por servidores(as) cotistas é extremamente baixa em relação aos(as) servidores(as) não cotistas, como se pode concluir pela observação da tabela 3 (p. 41) e do gráfico 10 (p. 42).

Isso pode se dar porque o número de servidores(as) cotistas no quadro geral de cada órgão/instituição ainda é pequeno. Por outro lado, **esse baixo número pode também ser consequência de uma prática de racismo institucional, dado que como não há cotas para essas funções e a livre escolha recai preferencialmente entre servidores(as) não-negros(as).** Quando se acrescenta à análise a categoria de gênero o desequilíbrio na composição dos cargos comissionados e funções gratificadas fica ainda mais evidente. **Observa-se que 35,30% das funções gratificadas são ocupadas por mulheres de ampla concorrência, enquanto apenas 5,79% das mulheres cotistas ocupam a mesma função (p. 44).**

Desta feita, o “Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal”, em estreita consonância com os demais relatórios da Série, **conclui que a burocracia estatal não absorveu o percentual de 20% de vagas para negros(as) nos concursos públicos realizados pelo Poder Executivo Federal**, previsto pela Lei nº 12.990/2014.

O percentual apurado atualmente é de apenas 15,4%, distribuído entre os órgãos do executivo federal, da administração direta e indireta, à exceção das **universidades federais em relação aos cargos de docentes de ensino superior, cujo percentual cai drasticamente para 0,53%.** Ou seja, apesar de garantir um piso para o percentual de negros(as) ingressantes no serviço público federal por meio de concursos públicos, a política de cotas, até o momento, não levou a aumento expressivo da parcela de servidores(as) negros(as) no Poder Executivo Federal.

O Relatório 5, por sua vez, correspondente à “Pesquisa de Levantamento de Informações Sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil (Lei nº 12.711/2012)”, trata apenas das questões referentes à Lei 12.711/2012, não sendo, pois, objeto da presente nota técnica, tendo a DPU se manifestado sobre esse tema em NT específica.

IV. A aplicação da Lei nº 12.990/2014 aos concursos para docentes nas universidades federais

Uma das situações mais emblemáticas que percorre todos os relatórios feitos pela SNPIR, ENAP e UnB é em relação ao ingresso de professores(as) no quadro docente das universidades federais. O percentual de apenas 0,53% de absorção de servidores(as) cotistas é alarmante. **O Relatório 4 constata que dos 16.994 professores(as) que ingressaram nas universidades federais, desde 2015, apenas 90 foram nomeados(as) em vagas reservadas para cotistas.** A distribuição por universidades está representada no gráfico 12 do referido relatório (p. 45).

A pesquisa mostra que 56%, ou seja, **mais da metade das universidades federais, ainda não possuem em seus quadros**

professores(as) cotistas. As possíveis razões para isso encontram-se de forma diluída nos textos dos Relatórios, sendo a principal delas o fato de os concursos para docentes das universidades federais em geral se realizarem com vagas fracionadas por área de conhecimento e com número de vagas inferior a 3 vagas. Nesse contexto, aplica-se uma interpretação restritiva que considera inexigível a reserva de vaga destinada à cota racial, impossibilitando o ingresso de cotistas.

Ademais, a pesquisa aponta, ainda que não seja o seu escopo, a necessidade de maior ingresso de pessoas negras na pós-graduação, cujo efeito será um maior ingresso de pessoas negras também nos cargos de docente das universidades federais.

Conclusões semelhantes são apontadas por Mello e Resende em pesquisa sobre a temática.⁵ Os pesquisadores fazem uma exaustiva busca aos editais de concurso para docentes de universidades federais, bem como recorrem aos dados do INEP, SIAPE e IPEA para traçar um panorama da distribuição das vagas em concurso público em 63 universidades federais do país e da adoção ou não das cotas nos certames. Desta forma, apontam que das 15.055 vagas identificadas, apenas 742 foram reservadas para negros(as) (aproximadamente 4,93%) e 388 para pessoas com deficiência (aproximadamente 2,57%). Cabe ressaltar que não se trata de número de ingressantes, mas de vagas previstas nos editais. O número de ingressantes, conforme a pesquisa da SNPIR, é absolutamente inferior, apenas 0,53%, como já demonstrado acima.

Sobre as vagas fracionadas, Mello e Resende atribuem às práticas administrativas de restrição ao alcance da Lei nº 12.990/2014 e citam os exemplos de editais que oferecem menos de três vagas por concurso para docente, ainda que muitas vezes, em um mesmo dia e/ou uma mesma semana, sejam publicados no Diário Oficial da União (DOU) diversos editais de uma mesma universidade, cada um com uma única vaga. Ainda, situações em que o edital apesar de oferecer mais de três vagas, as individualizam por “área”, “área de conhecimento”, “área específica de conhecimento”, “disciplina/área de conhecimento”, “setor de estudo”, “tema do concurso”, “unidade acadêmica”, “cargo-função”, “cargo/área”, “cargo/especialidade”, “opção de vaga”, “especialidade”, “departamento de ensino” ou “campus”, inviabilizando as reservas de vagas destinadas às cotas.

A Lei nº 12.990/2014 estabelece o provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, de sorte que a fragmentação e especialização é uma evidente burla à normativa. Sobre o tema, em 22 de outubro de 2014, a Procuradoria Federal junto à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), vinculada à Procuradoria-Geral Federal (PGF), da Advocacia-Geral da União (AGU), emitiu o Parecer nº 74/2014/PF-UFGD/PGF/AGU, recomendando expressamente a aplicação da reserva de vagas nos termos da referida lei, devendo os percentuais de reserva serem aplicados sobre o total de vagas estabelecido no edital e não sobre os subtotais relativos às vagas de áreas de conhecimento específicas.

Mello e Resende também fornecem uma agenda de pesquisa sobre o tema, que pode ser aproveitada pelas instituições que se propõem a fazer o monitoramento e a avaliação da política de ação afirmativa em comento, notadamente aquelas que tem a obrigação de fazê-lo como prescreve o art. 5º da Lei nº 12.990/2014.

Os dados trazidos demonstram que, a despeito da Lei nº 12.990/2014 não estar sendo satisfatoriamente cumprida no âmbito da administração pública federal em geral, há um gargalo maior no que tange às universidades federais.

A esse respeito, necessário fazer algumas ponderações.

A universidade é a principal instituição que compõe o campo científico, ou seja, responsável pela produção de conhecimento. Bourdieu constata que o campo científico é um espaço de luta concorrencial pelo monopólio da autoridade científica, definida como capacidade técnica e poder social, que compreende a possibilidade de falar e agir legitimamente, socialmente outorgada a agentes determinados.⁶

É notável que seja justamente no espaço da universidade que se encontrem os maiores obstáculos à implementação de uma lei que visa tornar a sociedade brasileira menos desigual racialmente e que essa dificuldade recaia sobre o ingresso no corpo docente, ou seja, sobre aqueles que produzem conhecimento científico legítimo, transmitindo valores e educando a sociedade.

Isso fica mais evidente quando se verifica que entre as instituições da administração pública federal a que obteve o menor ingresso de servidores(as) cotistas foi o Ministério da Ciência e Tecnologia.⁷ Componente do campo de produção de conhecimento, de legitimação do discurso científico, que pode estar reproduzindo em suas próprias instâncias a desigualdade, ou como é mais plausível, resguardando a hegemonia de um segmento da população sobre controle da produção de conhecimento válido, de ciência e tecnologia e obstaculizando, ainda que não conscientemente, a entrada da população negra na disputa pela construção dos saberes. A hipótese aqui é de que se trata de uma disputa pela manutenção do status quo racial na sociedade brasileira, no centro da qual esses saberes são legitimados (o campo científico) e que posteriormente vão orientar a tomadas de decisões para o conjunto da sociedade.

Fato é que, mesmo não sendo possível detectar regras específicas contra a população negra ou favorecendo exclusivamente a branca, são inúmeras as evidências que comprovam a teia de medidas institucionais que asseguram privilégios à segunda, historicamente detentora do poder político e econômico na sociedade brasileira.⁸ A dificuldade de ingresso de professores(as) negros(as) pela Lei nº 12.990/2014 impacta, consequentemente, na questão do acolhimento de estudantes negros(as) cotistas, cujas condições de acesso e permanência no ensino superior já são afetadas pela desigualdade racial e social mesmo antes ao ingresso à universidade.

Pautar a gestão democrática do ensino público e a garantia de um padrão de qualidade significa, pois, enfatizar o respeito e a valorização da diversidade étnico-racial, fazendo da especialização e do aperfeiçoamento profissional incentivos a que novas gerações de pessoas negras ocupem o espaço acadêmico. Afinal, o estímulo simbólico provocado pela mudança do corpo docente das instituições de ensino superior passa indubitavelmente pelo aumento de pessoas negras com títulos de mestrado e doutorado.

IV – Conclusões

Ante todo o exposto, conclui-se pela presente Nota Técnica que não existem hoje mecanismos suficientemente capazes de contemplar de maneira efetiva a proposta de monitoramento e avaliação das políticas de reserva de vagas para o ingresso no serviço público federal, disciplinado pela Lei nº 12.990/2014, a despeito do seu art. 5º, que prevê expressamente o seu acompanhamento e avaliação anual.

Nota-se que, apesar dos Relatórios publicados pela SNPIR, e a partir deles, inexistem esforços institucionais no sentido de implementação de políticas suficientes para o monitoramento da normativa.

Inexiste, ainda, um acompanhamento dos(as) servidores(as) cotistas após o ingresso na administração pública, como bem demonstram as conversas dos grupos focais. Nem mesmo o SIAPE possui estas informações. Ressalta-se, nesse ponto, o entendimento do Supremo Tribunal Federal por ocasião da ADC nº 41/2017, ao assegurar que “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. Desse modo, mais que a avaliação e o monitoramento da política pública, deve-se propor um acompanhamento do(a) servidor(a) cotista por toda a sua passagem pela administração pública, de modo a assegurar-lhe os direitos inerentes a sua condição de cotista, como, por exemplo, a proporcionalidade na progressão de carreira.

Em suma, apesar de haver poucos estudos sobre a temática, têm sido apontadas evidências suficientes de que o escopo principal da

Lei nº 12.990/2014 de promover a reserva aos negros(as) 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, não vem sendo satisfatoriamente atingido.

Conforme já apontado, questão latente nos relatórios governamentais e pesquisas sobre a Lei nº 12.990/2014 é a frequente confusão entre “aprovação” e “ingresso”. A lei garante 20% das vagas para o provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, ou seja, o ingresso é imprescindível para que a lei surta os efeitos desejados, uma vez que a aprovação como cotista não é garantia de ingresso e, portanto, de eficácia da lei. Pode haver situações em que um(a) candidato(a) aprovado(a) na vaga de cotista também obtenha pontuação para a ampla concorrência, nesse caso a lei prevê o remanejamento da vaga para as cotas. A conclusão lógica é que para ser garantido o mínimo de 20% de “provimento”, o número de aprovados(as) ou classificados(as) deve ser sempre maior que 20%, como mostram os dados trazidos, sobretudo, no Relatório 4 e na pesquisa publicada pelo IPEA.

Acerca do prazo de validade de 10 anos previsto para a vigência da Lei nº 12.990/2014, pode-se interpretar que as cotas para o ingresso na administração pública federal possuem um caráter temporário, ou seja, a expectativa seria de que nesse prazo houvesse uma inserção proporcional da população negra nos quadros da administração pública, tornando-a mais equitativa entre negros(as) e não-negros(as), após o que não haveria mais a necessidade da adoção de uma política de cotas.

Contudo, tal expectativa está longe de ser cumprida. Passados 7 (sete) anos da promulgação da Lei nº 12.990/2014, observa-se um incremento tímido da população negra nos quadros da administração federal, que vem sendo acompanhado pelos estados e municípios, ainda muito distante de garantir uma representação real e proporcional da população negra no serviço público.

Os relatórios revelam, ainda, que a inserção negra é muito menor em cargos de maior remuneração e nos cargos de direção, assessoramento e chefia, para os quais não se observam as cotas. Em razão disso, a adoção continuada do sistema de cotas para o ingresso no serviço público é uma medida necessária, sendo imprescindível que a Lei nº 12.990/2014, cuja vigência finda no ano de 2024, seja renovada com parâmetros mais concretos de efetivação.

É imperioso que o momento de elaboração da nova legislação, que substituirá a Lei nº 12.990/2014, envolva os mais amplos setores da sociedade brasileira e que a nova lei traga o acúmulo da experiência histórica das últimas décadas para avançar de forma significativa em relação ao percentual de reserva de vagas para ingresso e prazo de vigência a ser determinado pelo atingimento de metas de representação nos diversos níveis das carreiras do serviço público, estendendo-se aos cargos em comissão e aos do Poder Legislativo e Executivo.

Diante do exposto, por meio desta Nota Técnica, recomenda-se:

1. que a Administração Pública Federal crie um sistema de informação transparente e acessível, de modo a contemplar todas as informações referentes a cor/raça, gênero de todos(as) os(as) servidores(as) ativos(as) e inativo(as) e ainda dados sobre aprovação, ingresso e acompanhamento de servidores(as) cotistas, e/ou aperfeiçoe o SIAPE para que este contemple essas informações;
2. que a Administração Pública Federal cumpra o determinado pelo art. 5º da Lei nº 12.990/2014, que prevê que o monitoramento e avaliação da lei devem ser realizados anualmente, criando as estruturas administrativas específicas e necessárias para tal finalidade, com o devido suporte do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e na oportunidade avalie variáveis socioeconômicas relacionadas ao cumprimento da política de reserva de vagas, com inclusão de rubrica específica no orçamento para contemplar as atividades de monitoramento, avaliação, capacitação, ações e/ou programas de estímulo ao ingresso nas carreiras de estado;
3. a divulgação dos editais de concurso das universidades federais, por cargo, em suas respectivas páginas, dando ampla transparência para a sociedade e mantendo uma memória desses arquivos para consulta da população em geral e necessário controle e monitoramento;
4. que as práticas de fracionamento de vagas sejam vedadas nos editais de concursos públicos, em especial, nos concursos para o quadro docente de universidade federais, ressaltando-se apenas quando inevitável e observado o entendimento do STF, na ADC 41/2017, o qual prevê que *deve-se aglutinar; sempre que possível, as vagas em concursos com baixo número de vagas*, de modo a não impedir a reserva do percentual de reserva de 20% sobre a totalidade das vagas e a incluir aquelas que vierem a ser criadas durante a vigência do concurso público;
5. que à elaboração de nova lei, diante do término da vigência da Lei nº 12.990/2014 em 2024, sejam incorporadas todas as garantias previstas na legislação atual, sendo revisado seu percentual de reserva de vagas para aumentá-lo proporcionalmente de modo a refletir a média proporcional de pessoas negras na população brasileira, de acordo com dados oficiais do IBGE, e atingir o objetivo de maior inclusão nos quadros da administração pública, bem como estabelecidas metas de atingimento do percentual de provimento, sujeitas a monitoramento e avaliação anuais por estruturas administrativas devidamente constituídas e qualificadas para tanto;
6. que os procedimentos das bancas e comissões de heteroidentificação observem a mais ampla transparência e publicidade, assegurando a participação de movimentos da sociedade civil, resguardada a dignidade dos(as) participantes no certame;
7. que o procedimento de heteroidentificação se realize nas etapas iniciais do certame, para que em casos de não confirmação da autodeclaração, seja sucedido o chamamento do candidato(a) classificado(a) imediatamente posterior, como forma de melhor perquirir o atingimento do percentual previsto na legislação ao final das etapas.

Rita Cristina de Oliveira

Defensora Pública Federal

Coordenadora do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União

¹ STF confirma validade de sistema de cotas em universidade pública. Publicado em: 09/05/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=207003>

² PLENÁRIO declara constitucionalidade da Lei de Cotas no serviço público federal. Publicado em: 08/06/2017. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=346140#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Supremo%20Tribunal,e%20empregos%20p%C3%BAblicos%20no%20%C3%A2mbito>

³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Aprovados em concursos cobram nomeações, mas governo alega limite de gastos. Publicado em: 22 mai. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/538625-aprovados-em-concursos-cobram-nomeacoes-mas-governo-alega-limite-de-gastos/>.

[4](#) SILVA, T. D; LOPES, F. G. Nota Técnica Cor ou Raça do Serviço Civil Ativo do Executivo Federal (1999-2020) Brasília: IPEA, 2021.

[5](#) MELLO, Luiz; RESENDE, Ubiratan Pereira de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. Revista Sociedade e Estado, v. 34, n. 1, jan.-abr. 2019.

[6](#) BOURDIEU, Pierre. O campo científico. São Paulo: Ed. Ática, 1983.

[7](#) SILVA, T. D; LOPES, F. G. Nota Técnica Cor ou Raça do Serviço Civil Ativo do Executivo Federal (1999-2020) Brasília: IPEA, 2021.

[8](#) BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019.



Documento assinado eletronicamente por **Rita Cristina De Oliveira, Coordenador(a)**, em 05/11/2021, às 17:58, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Mendes Lima de Oliveira, Membro do GT**, em 08/11/2021, às 14:23, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **4791311** e o código CRC **246C2E57**.