

2021

# Relatório de Pesquisa e Avaliação Sobre Políticas Públicas - Entrevistas

Â



UnB



SECRETARIA NACIONAL DE  
POLÍTICAS DE PROMOÇÃO  
DA IGUALDADE RACIAL

MINISTÉRIO DA  
MULHER, DA FAMÍLIA E  
DOS DIREITOS HUMANOS





• 2021 •

## MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS

Ministra de Estado da Mulher, da Família e  
dos Direitos Humanos

**Damare Alves**

Secretário Nacional de Políticas de Promoção  
da Igualdade Racial

**Paulo Roberto**

Secretário Adjunto de Políticas de Promoção  
da Igualdade Racial

**Esequiel Roque do Espírito Santo**

Diretor do Departamento de Monitoramento  
de Políticas Étnico-Raciais

**Rodrigo José Henriques de Faria**

Coordenadora-Geral de Elaboração de Estudos  
e Diagnósticos

**Danielle Mota**

Coordenadora de Articulação e  
Monitoramento

**Raianne Xavier de Alcântara Horovits**



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA

Presidente

**Diogo Godinho Ramos Costa**

Diretora de Altos Estudos

**Diana Magalhães de Souza Coutinho**

Coordenador Geral de Ciência de Dados

**Leonardo Monteiro Monasterio**

Assessor de Ciência de Dados

**Pedro Masson Sesconetto Souza**

Equipe Técnica

**Cristiano Alves Bezerra**

**Adalberto Bleme**

**Wanderson Maia Nascimento**

Editoração Eletrônica

**Samyra Lima**

Imagens

**Unsplash**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Equipe de Pesquisa

Coordenadores

**Pedro Masson Sesconetto Souza**

**Wanderson Maia Nascimento**

Pesquisadores

**Danilo Santos Cardoso**

**Fernando Cesar Moreira Valle**

**Flávio Sousa da Vitória**

**Janaina Angelina Teixeira**

**Leonardo Rauta Martins**

**Lucas Macedo Almeida**

**Nailah Neves Veleci**

**Saulo Tarso Vale Bentes**

**Vanessa Patrícia Machado Silva**

# • SUMÁRIO •

## **INTRODUÇÃO**

5 - 11

## **Análise das entrevistas dos integrantes do Grupo de Trabalho Interministerial-GTI**

12 - 50

## **Artigo 2 – As comissões de heteroidentificação**

(com análise das entrevistas de integrantes de Comissões e de treinadores de comissões)

51 - 78

## **A implementação da Lei nº 12.990/2014 nas Universidades** (com análise das entrevistas da gestão de pessoas das Universidades)

79 - 101

## **Considerações Finais**

102 - 104

## **Referências Bibliográficas**

105 - 110



# • INTRODUÇÃO •



## Introdução

A Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Enap é uma Escola de Governo do Poder Executivo Federal que tem como objetivo oferecer formação e aperfeiçoamento em Administração Pública a servidores públicos federais, com vistas à melhoria contínua do serviço público, cabendo-lhe o desenvolvimento de pesquisa básica ou aplicada, de caráter científico e tecnológico, e o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos destinados a tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos.

Dentro desse contexto encontra-se inserida a Coordenação Geral de Ciência de Dados, grupo destinado a geração de conhecimento baseado nos dados gerados e armazenados pelo Governo Federal. Esse grupo se especializa em todas as etapas que contribuem para a análise dos dados, desde a transformação e carga até a análise crítica de comportamento e padrões encontrados.

Na realização das atividades da Coordenação Geral de Ciência de Dados, nos diversos domínios de sua missão, verifica-se um importante potencial de aplicação de sistemas de tecnologia da informação e sistemas de aprendizado de máquina que permitam executar o tratamento e estudo dos dados necessários para a produção de conhecimento relevante que auxilie na tomada de decisão e aumente a eficiência por parte do Governo Federal.

Este relatório compila as informações coletadas a partir das entrevistas que assim como os grupos focais, fazem parte do conjunto de análises qualitativas pertencentes à avaliação da Lei nº 12.990/2014, viabilizada pelo Termo de Execução Descentralizada entre Escola Nacional de Administração Pública - Enap e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MFMDH.

As entrevistas semi-estruturadas da pesquisa foram divididas em três etapas, cada qual com um grupo específico de atores. A primeira, com os formuladores da Portaria Normativa n. 4 do MPOG; a segunda, com os integrantes e treinadores de comissões de heteroidentificação; a terceira e última etapa, com os responsáveis por gestão de pessoas em cinco Universidades Federais.

A partir dos dados do primeiro grupo de entrevistados tínhamos como objetivo coletar informações sobre como se deu a regulamentação da normativa, nesse sentido centramos os questionamentos em aspectos históricos e de recomposição do cenário inicial de formulação da lei. A partir desses atores desejamos compreender melhor o contexto de formulação das normativas e as expectativas que existiam em relação a sua implementação. Neste primeiro grupo foram entrevistadas quatro pessoas, uma de cada órgão que compunha do GTI.

<b>Órgão</b>	<b>Entrevistados</b>
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR	Formuladora 1
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG	Formuladora 2
Escola de Administração Fazendária - ESAF	Formulador 3
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	Formulador 4

O segundo grupo foi sobre as Comissões de Heteroidentificação e dividimos as entrevistas em dois subgrupos: integrantes das comissões de heteroidentificação e treinadores das comissões de heteroidentificação. Entendendo essa etapa dos concursos como uma fase delicada que é a etapa que garante a efetividade da lei coibindo as fraudes, e ao mesmo tempo é a fase mais questionada judicialmente. Buscamos compreender como se dá o passo a passo, a operacionalização dos trabalhos dessas comissões nos concursos e como ocorrem os treinamentos para as pessoas que serão integrantes das comissões. Neste segundo grupo foram entrevistadas 8 pessoas, seis integrantes de comissões de heteroidentificação e dois treinadores de comissões.

<b>Entrevistados</b>
<b>Treinadores das comissões</b>
Treinador 1
Treinador 2

<b>Entrevistados</b>
<b>Integrantes das comissões</b>
A.,
A. Q.,
S.,
G.,
H.,
A.M.,

O terceiro grupo de entrevistados foram os gestores da área de gestão de pessoas de cinco Universidades Federais, uma de cada região do país. Com esse último grupo de entrevistados tínhamos como objetivo coletar informações sobre o dia-a-dia e as práticas utilizadas para implementação da Lei para um público complexo, o magistério superior. Para tanto, foram realizadas cinco entrevistas.

<b>Universidade</b>	<b>Entrevistados</b>
UFOPA	Gestora 1 de Pessoal
UFSB	Gestoras 2 de Pessoal
UFGD	Gestora 3 de Pessoal
UFRJ	Gestores 4 de Pessoal
UFSM	Gestora 5 de Pessoal



No total foram realizadas 16 entrevistas com atores distintos e importantes no processo de implementação da Lei nº 12.990/2014. A literatura sobre entrevistas enquanto técnica de pesquisa qualitativa aponta que sua finalidade principal é a produção de conhecimento crítico sobre a realidade. O formato de entrevista proposto aqui é o de entrevistas semi-estruturadas que possui um roteiro prévio com tópicos gerais selecionados e elaborados de modo a conduzir o diálogo para a compreensão da realidade e contexto que estão sendo avaliados. De acordo com Alves e Silva (1992):

“Esse formato pede também uma formulação flexível das questões, cuja seqüência e minuciosidade ficarão por conta do discurso dos sujeitos e da dinâmica que flui naturalmente no momento em que entrevistador e entrevistado se defrontam e partilham uma conversa permeada de perguntas abertas, destinadas a “evocar ou suscitar “ uma verbalização que expresse o modo de pensar ou de agir das pessoas face aos temas focalizados, surgindo então a oportunidade de investigar crenças, sentimentos, valores, razões e motivos que se fazem acompanhar de fatos e comportamentos, numa captação, na íntegra, da fala dos sujeitos .”

Conforme Boni e Quaresma (2005):

“As entrevistas semi-estruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados.”

Sobre o tratamento e a sistematização dos dados é necessário ressaltar que geralmente as entrevistas são gravadas para que seja possível preservar por mais tempo o diálogo desenvolvido, e evitar, por exemplo, as interferências que poderiam acontecer caso o entrevistador precisasse tomar notas de todas as respostas. O trabalho que se segue a realização das entrevistas é a transcrição das informações, em que o material em formato de áudio é transformado em texto, para posterior análise.

Na análise qualitativa busca-se apreender os significados das falas dos sujeitos, relacionando-as ao contexto a que esses sujeitos se inserem e embasado

por referências bibliográficas da pesquisa. Para sistematização de entrevistas, a literatura recomenda que sejam observadas as relações entre: 1) o conteúdo expresso no conjunto de falas dos sujeitos; 2) a experiência e a percepção do pesquisador ao ter contato com as informações e 3) referências bibliográficas e pensamentos registrados por outros pesquisadores que trabalhem o mesmo assunto. A partir dessas relações gradativamente a análise é realizada com os dados contidos numa estrutura guiada pelo tema e questão central da pesquisa.

Para realização da análise utilizou-se o método análise de conteúdo, ancorado pela produção de Laurence Bardin. A análise de conteúdo é uma técnica que pode contabilizar a frequência de expressões existentes em um texto, bem como produzir inferências relacionadas ao contexto social em que a pesquisa está imersa.



### Objetivo:

A proposta de entrevistas foi pensada com a finalidade de coletar informações qualitativas sobre:

- O histórico da formulação da política de cotas para o serviço público federal;
- As avaliações dos atores relacionados com a formulação e implementação da política de cotas no serviço público federal;
- As avaliações sobre os avanços e limites na implementação da política de cotas no serviço público federal;
- As opiniões sobre o atingimento ou não dos objetivos da Lei de cotas;
- Informações sobre como tem sido todo o processo seletivo com cotas raciais no serviço público federal.

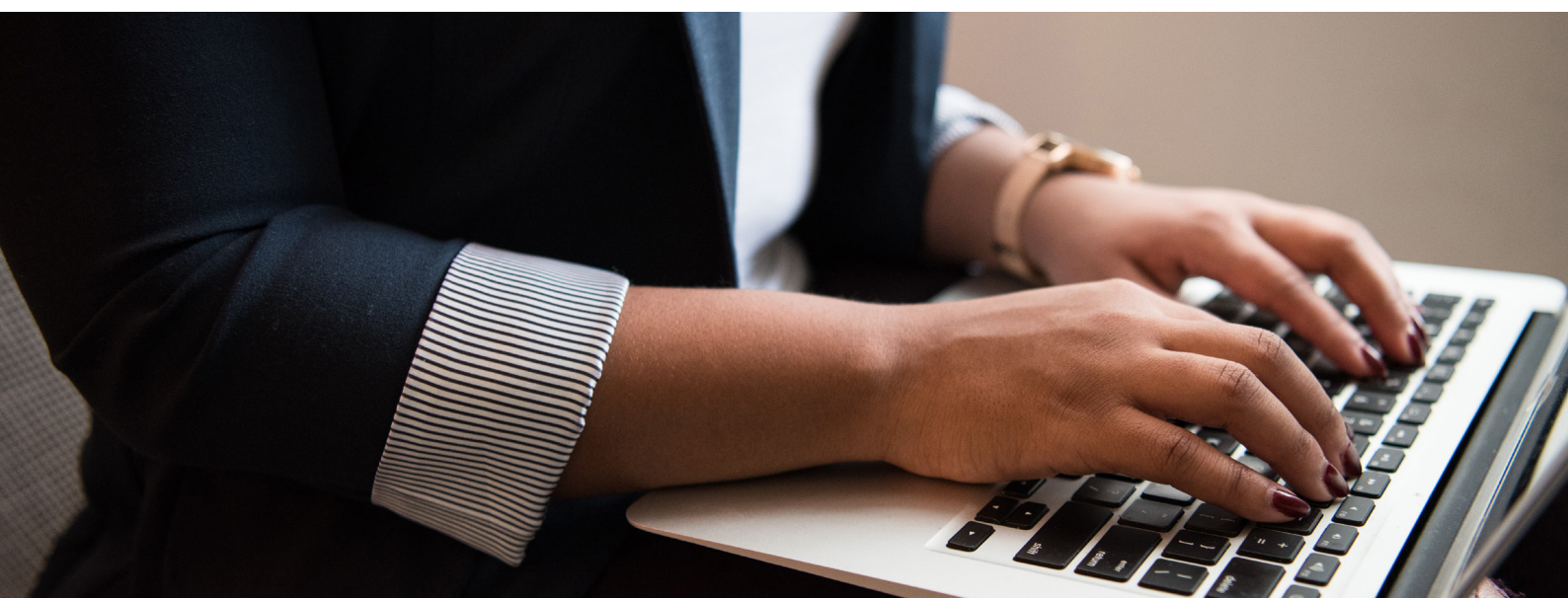
## Pergunta central que direcionará as entrevistas:

- Em que medida a Lei de Cotas no Serviço Público tem cumprido com seus objetivos?
- Quais avanços e limites são observáveis na implementação da Lei?

## Perguntas específicas que direcionarão as entrevistas:

- Como os formuladores da Lei avaliam a implementação da política?
- Como os gestores Universitários avaliam a política?
- Como os integrantes das comissões de heteroidentificação avaliam a política?

Tendo explicado o conteúdo deste relatório, identificando as entrevistas que foram realizadas e os atores entrevistados; passamos aos artigos produzidos a partir das entrevistas. Os três artigos abaixo possuem uma parte de discussão bibliográfica, uma parte de apresentação dos resultados das entrevistas e uma última parte de conclusões e inferências possíveis a partir da junção entre resultados das entrevistas e bibliografia pertinente.





•

**ANÁLISE DAS ENTREVISTAS DOS  
INTEGRANTES DO GRUPO DE  
TRABALHO INTERMINISTERIAL - GTI**

•



## .2.

### **Análise das entrevistas dos integrantes do Grupo de Trabalho Interministerial-GTI**

#### **2.1. Raça, Racismo e Ações afirmativas**

No sentido biológico, raça é uma subcategoria da espécie. Mas não há nenhuma validação científica para a classificação de raça na espécie humana. A discussão que existe sobre raça para espécie humana é totalmente de caráter social, onde este é um conceito relacional e histórico, ou seja, raça é construída socialmente devido a interesses políticos e econômicos da época. (HITA, 2017 p.49).

A categoria raça no sentido social surge por volta do século XVI com a invasão das Américas e a necessidade do sistema econômico de desumanizar povos para justificar a escravidão. Segundo os teóricos da colonialidade o que antes era demarcador geográfico, como português, espanhol etc. agora tinha uma codificação racial que demarcava superioridade e inferioridade. A construção social da raça negra, indígena também construiu a raça branca, a demarcação do que seria a América também demarcou o que seria Europa e o papel na estrutura social global que cada um deveria cumprir. (MIGNOLO, 2003, p.31).

O iluminismo foi a ferramenta filosófica que tornou possível a comparação e depois a classificação, dos diferentes povos com base nas características físicas e culturais. É daí que surge então a distinção entre civilizado e selvagem/primitivo (ALMEIDA, 2019 p. 26-27).

Segundo Almeida (2019) há três concepções do racismo: Individualista, institucional e estrutural.

Na concepção individualista o racismo é tratado no âmbito do comportamento

de indivíduos e grupos. É o tipo de racismo mais conhecido, que é de um indivíduo discriminar o outro por motivos raciais.

Na concepção institucional temos a compreensão que são as instituições que moldam o comportamento humano, através de suas regras e padrões produzidos pelas pessoas que ocupam posição de poder nesses espaços. Desse modo, normas, padrões e comportamentos determinam quem tem desvantagens e privilégios. (ALMEIDA,2019 p.37).

Devido a formação histórica brasileira, as instituições são formadas majoritariamente por pessoas brancas, que, por estarem em espaço de destaque e prestígio social, possuem o poder de criarem as regras orientadas por sua própria cultura e pertencimento social.(ALMEIDA,2019 p.38-39).

Diferente da concepção individualista, a visão institucionalista, enxerga o racismo como uma disputa de poder dentro das instituições e não o separa de um projeto político e de condições socioeconômicas específicas. Como o problema são desvantagens e privilégios, as respostas são contestação das leis e normas injustas e a implementação de ações afirmativas, que são um tipo de discriminação positiva, cujo objetivo é a inserção de outros grupos raciais nas instituições na tentativa de corrigir a discriminação negativa perpetuada por estas.

Por último, temos a concepção estrutural do racismo que engloba todas as demais apresentadas aqui. Compreendemos que se as instituições reproduzem regras e padrões para beneficiar o grupo que a compõe hegemonicamente é porque estes padrões já estão na ordem social. Ou seja, na sociedade há uma socialização que tem o racismo como base. As instituições reproduzem o racismo, porque a sociedade funciona orientada por uma dinâmica social que desfavorece a população negra.

De acordo com essa concepção o racismo foi naturalizado na formação das relações políticas, econômicas, jurídicas, religiosas, educacionais e até familiares. Ele não é uma exceção na sociedade, ele é parte dela. O racismo é estrutural e estruturante.

Por ser estrutural e estruturante, o racismo transversaliza a educação, saúde, segurança, trabalho, moradia, bem-estar e principalmente o imaginário social. O negro é tratado como cidadão de segunda classe mesmo sendo mais de 50% da população brasileira.

Ao longo da história do Brasil tivemos inúmeras resistências da população negra diante dessa negação de sua cidadania, desde os quilombos até movimentos sociais negros como a Frente Negra Brasileira (FNB), fundada em São Paulo em 1930, o Teatro Experimental do Negro (TEN), criado no Rio de Janeiro em 1944 e o Movimento Negro Unificado contra o Racismo e Discriminação Racial (MNU) fundado em 1978. Estas três organizações se destacam devido o trabalho que realizavam de alfabetização e profissionalização de negros, na tentativa de suprir

a ausência do Estado, sendo Abdias do Nascimento, criador do TEN e membro do MNU o primeiro parlamentar federal a propor ações afirmativas para negros no Brasil através do Projeto de Lei 1.332/1984.

O projeto de Abdias do nascimento previa reserva de vagas de 40% para negros, sendo 20% para mulheres negras e 20% para homens negros no concurso do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores; concessão de bolsas de estudos a jovens negros e incentivos às empresas com programas antidiscriminatórios. O projeto não foi aprovado, mas na Constituição de 1988, no art. 37, foi determinada a reserva de um percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência (IPEA, 2019, p. 3).

Observa-se que na Constituinte, a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, apresentaram sugestões para a compensação da desigualdade racial. Tanto movimento negro nas preparatórias quanto parlamentares negros defenderam tais propostas, mas ao longo das discussões e votações a questão racial e as propostas de compensação foram sendo suprimidas do texto constitucional (NERIS, 2018). Mas apesar dessa omissão, parlamentares negros continuaram apresentando projetos de leis (todos arquivados) ao longo dos anos 90 e 2000.

As políticas afirmativas para negros só entraram em vigor no país, após a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida que reuniu em Brasília cerca de 30 mil pessoas em 1995 e a 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada na cidade de Durban, África do Sul em 2001, onde o Brasil teve que se comprometer internacionalmente com a discussão da questão racial, sendo criado em 2003 a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que era um órgão que possuía status de Ministério da Presidência da República.

Universidades públicas começaram a implementar independentemente cotas, primeiro sociais e posteriormente, por perceberem que negros não estavam adentrando pelas sociais, criaram cotas mistas, sociais e raciais.

Os primeiros programas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior foram implementados pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), baseados em leis estaduais que estabeleceram cotas para alunos de escola pública e, posteriormente, cotas para negros. Durante toda a década de 2000, a adoção de ações afirmativas para ingresso no ensino superior se intensificou – no início de 2012, havia 125 instituições de ensino superior (IES) com algum tipo de ação afirmativa para acesso dos candidatos, entre as quais, 51 IES possuíam programa com critério racial, isolado ou conjugado (Carvalho, 2012). (IPEA, 2013, p. 422)

A Universidade de Brasília foi a primeira universidade federal que baseada nas experiências das universidades estaduais com cotas e por pressão interna dos alunos e professores, implementou cotas exclusivamente raciais em 2004. E é desta cota racial que temos as judicializações de questionamento de constitucionalidade sobre ações afirmativas. A proposta inicial do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), numa tentativa de reforço legal para essas e outras ações independentes das Universidades em prol das cotas, previa reservas de vagas para negros “em cargos e empregos públicos, cursos de nível superior, empresas com mais de vinte empregados e candidaturas a cargos eletivos” (IPEA, 2016, p. 10). Mas assim como no modus operandi adotado na Constituinte, essas propostas foram sendo suprimidas e substituídas ao longo do avanço da tramitação por propostas mais gerais, principalmente focalizadas em renda.

Em 2012 o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 e considerou constitucional a reserva de vagas nas universidades públicas em resposta aos questionamentos sobre a constitucionalidade das cotas raciais da UnB. É importante destacar que uma resposta do Legislativo a esse reconhecimento constitucional das cotas raciais, foi à aprovação da Lei nº 12.711/2012, que volta com propostas de cotas mistas, sociais e raciais, sendo renda o critério central. A lei garante a reserva de 50% das vagas em universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia para alunos do ensino público, devendo ser respeitada a proporcionalidade de vagas de acordo com a proporção de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição. Entretanto, só previa a autodeclaração dos candidatos o que possibilitou uma falta de controle de fraudes na política.

Esta foi a conjuntura social e histórica que antecedeu a implementação das ações afirmativas para o serviço público, a Lei nº 12.990/2014, que determinou que sejam reservadas aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública Federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e



das sociedades de economia mista.

## 2.2. Legislação e Normas técnicas

A lei nº 12.990/2014 reserva aos negros:

20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União (Brasil, 2014).

A reserva de vagas é aplicada toda vez que o número de vagas do concurso público for igual ou superior a três e deve constar expressamente nos editais dos concursos públicos, onde deverá estar especificado o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Segundo a Lei, os candidatos negros concorrem concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência. Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas. A nomeação dos candidatos aprovados deve respeitar os critérios de alternância e proporcionalidade, considerando a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Em 2016 o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão estabeleceu a Orientação Normativa nº 3 de agosto de 2016, que orientava para aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros nos concursos. Ela previa uma comissão de verificação que teria como critério apenas o fenótipo.

Mas diante ainda de um cenário de controvérsias judiciais – suspensão por decisão judicial do concurso devido a reserva de vagas raciais - e de denúncias de fraudes nos concursos, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entrou com Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) no Supremo Tribunal Federal para garantir o pleno reconhecimento da constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Em 8 de junho de 2017 o Supremo julgou a Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/2017 em que declarou a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e fixou a seguinte tese de julgamento:

É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa (Brasil, 2017).

Coube ao Poder Judiciário nesse caso, além de interferir na etapa de implementação da política, ou seja, atestar sua constitucionalidade; identificar o problema: determinar a heteroidentificação como critério; a interpretação da ordem de nomeação dos cotistas que deve obedecer a proporcionalidade das vagas e não apenas nomearem após chamarem todos da lista de ampla concorrência; e que

(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 (STF, 2018)

Em conformidade com a decisão do Supremo sobre a heteroidentificação, em 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão regulamentou o processo de heteroidentificação, através da Portaria Normativa nº 4 de 2018, para fins de preenchimento das vagas reservadas para candidatos negros nos concursos públicos federais.

O dispositivo determina que deve ser criada uma comissão de heteroidentificação composta de cinco membros com seus respectivos suplentes. Os membros devem gozar de reputação ilibada, residir no Brasil, participar de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e, preferencialmente, ter experiência na temática. As comissões devem atender a critérios de diversidade, onde seus membros serão distribuídos por gênero, cor e naturalidade. É resguardado o sigilo dos nomes dos membros da comissão.

Considera-se heteroidentificação a identificação realizada por terceiros da condição autodeclarada. O dispositivo garante presunção relativa de veracidade a autodeclaração do candidato em caso de dúvida razoável a seu fenótipo no parecer da comissão de heteroidentificação. A comissão deve utilizar exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público. O procedimento deve ser filmado e gravado. Há, também, uma comissão recursal composta por três integrantes distintos da primeira comissão. Não cabendo recurso após a análise da comissão recursal.

Por regra, a heteroidentificação deve ocorrer presencialmente, mas, excepcionalmente, e por decisão motivada, pode ser telepresencial. É previsto que a heteroidentificação ocorra imediatamente antes do curso de formação ou da homologação do resultado final do concurso. E devem ser convocados, no mínimo, 10 candidatos ou três vezes o número de vagas reservadas às pessoas negras no edital.

Os candidatos autodeclarados negros que não forem confirmados pela heteroidentificação são automaticamente eliminados do concurso público, mesmo que tenham nota para aprovação na ampla concorrência. Mas a eliminação desses candidatos não torna obrigatório a convocação suplementar de candidatos não convocados para o procedimento de heteroidentificação.

Destaca-se que as deliberações da comissão de heteroidentificação terão validade apenas para o concurso público para o qual foi designada.



### 2.3. Revisão Bibliográfica

A pesquisa de Miranda (2015) analisou a tramitação e as discussões sobre a ADPF 186 do STF, a Lei nº 12.711/2012, o projeto de lei 6.735/2013 e a Lei nº 12.990/2014. As duas primeiras tratavam das cotas nas universidades públicas e as últimas especificamente sobre as reservas de vagas nos concursos públicos. Deste trabalho destacamos a análise das emendas apresentadas na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP) em relação ao projeto de lei 6.735/2013. Essas emendas propunham que as reservas de vagas no serviço público tivessem um percentual maior, chegando até a 50% das vagas; tivessem um prazo indeterminado de vigência e que fossem estendidas para cargos de comissão e para cargos no Poder Legislativo e Executivo. Todas as emendas foram rejeitadas, mas a importância desse destaque que trazemos se dá exatamente porque esses pontos são apontados como questões que faltaram na lei de reserva de vagas raciais no serviço público para esta garantir uma real diminuição da desigualdade racial no serviço público.

A pesquisa de Caetano (2017) já nos traz uma discussão da importância das estatísticas para se realizar um ativismo institucional e social em prol das reservas de vagas raciais no serviço público. Ele nos mostra a importância da mobilização dentro das instituições e das redes sociais para suprir a baixa divulgação das cotas. Discute também a necessidade de uma revisão das classificações raciais do IBGE.

Mas as duas pesquisas recentes que se destacam na temática são a tese Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial, da socióloga Maria Aparecida Chagas; e a dissertação Sub-Representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos, do mestre Gianmarco Loures Ferreira. A primeira nos provoca a discussão sobre a Teoria da Burocracia Representativa e a segunda propõe a análise das ações afirmativas a partir do conceito da Sub-Representação Legal.

Temos como possíveis caminhos teóricos para análise das políticas de ações afirmativas e das discussões de constitucionalidade das mesmas, a Teoria da Decolonialidade (BERNARDINO-COSTA; MALDONADO-TORRES; GROSFUGUEL, 2018) e a Teoria Crítica da Raça (SILVA; PIRES, 2015).

Se a colonialidade está marcada pela perspectiva da branquitude e do modus operandi do eurocentrismo, a Teoria da Decolonialidade reúne a formulação dos pensamentos, perspectivas e cosmovisões dos subalternos. Trata-se de uma teoria que localiza hierarquicamente a posição social e geograficamente o pensamento. É uma abordagem que

reconhece a dominação colonial nas margens/fronteiras externas dos impérios (nas Américas, no sudeste da Ásia, no norte da África), bem

como reconhece a dominação colonial nas margens/fronteiras internas dos impérios, por exemplo, negro e chicanos nos Estados Unidos, paquistaneses e indianos na Inglaterra, magrebinos na França, negros e indígenas no Brasil etc. (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, p. 20)

Portanto a perspectiva que adotaremos levará em consideração os estudos e análises nacionais, para analisar as práticas de acordo com teorias pensadas para a conjuntura brasileira. Assim como pretende observar que há duas perspectivas dialogando: a perspectiva da branquitude que é a maioria dentro das instituições e a perspectiva da negritude, que é o público-alvo da política de cotas.

De acordo com Solarzano, Ceja e Yosso (2000), a Teoria Crítica da Raça apresenta cinco princípios:

(a) o papel central dos conceitos de “raça” e racismo; (b) o desafio à ideologia dominante; (c) o compromisso com a justiça social; (d) a centralidade do conhecimento experimental; e (e) a adoção de uma perspectiva interdisciplinar. (DUARTE; FERREIRA, 2017, p. 201)

A Teoria Crítica da Raça se faz necessária para o cenário brasileiro principalmente por causa da forma como o racismo se estruturou e se aperfeiçoou no país: a combinação de política de branqueamento e mito da democracia racial. Com essa configuração, que gera uma negação do racismo e a propagação do racismo institucional, é central a discussão da ideologia dominante nas instituições; como são articulados os conceitos de raça e racismo nas políticas e a necessidade interdisciplinar para trabalhar esses conceitos num compromisso por justiça social a partir da experiência e avaliação da política.

Ferreira (2014) explica que a tipologia analítica para as políticas de promoção da igualdade racial está estruturada em três tipos de ações: afirmativas, repressivas e valorizativas (FERREIRA, 2014, p. 33-36). As ações afirmativas têm por objetivo

Garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Tais ações se caracterizam por serem temporárias e por serem focalizadas no grupo discriminado; ou seja, por dispensarem, num determinado prazo, um tratamento diferenciado e favorável com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão (FERREIRA, 2014, p. 33).

Dora Lúcia Lima Bertúlio em sua dissertação “Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo” nos mostra a relação desse histórico de discriminação e exclusão da população negra e a influência do Direito nessa situação. Ela nos explica que o Direito, como instituição do Estado, apresenta na discussão de seu

conteúdo os interesses do grupo sócio-político-econômico dominante do Estado. Segundo a autora, nossas matrizes jurídicas foram importadas dos modelos do liberalismo norte-americano e europeu e não sofreram adaptações à realidade sociopolítica, cultural e econômica do Brasil. Estes modelos do liberalismo, adotados na Constituição de 1891 e que duram até hoje, seguiam os ideais e princípios de: “Igualdade, Liberdade, Direitos iguais e governo de todos e para todos”. (BERTÚLIO, 1989, p. 119). Contudo, Bertúlio destaca que esses mesmos ideais e princípios invisibilizam a questão racial e os Estados que protagonizam tais princípios naturalizaram a desigualdade racial. É o que chamamos de racismo institucional e discriminação indireta.

“Neste raciocínio liberal/conservador, o Estado é a instituição responsável pelo bem comum de sua população e legislará no sentido de obter dos governantes e governados, ações compatíveis com tal fim.” (BERTÚLIO, 1989, p. 35). Porém, Bertúlio questiona que esse “bem comum” é apenas para o grupo minoritário e dominante da população, pois a maioria só conhece o papel coercitivo do Estado, que é justificado como atendimento do “bem comum” exigido pela sociedade, que é de defender a propriedade e evitar a violência.

A ideia de violência que a população é estimulada a ter, reproduzir e solicitar providências às autoridades do Estado, é a violência física e explícita, representada, via de regra por assaltos, tiros, “menores”, favelados, negros. A mídia brasileira, atendendo aos ditames da ordem econômica que a mantém, ressalta no cotidiano da vida nacional exemplos e exemplos de violência. A não discussão de suas causas encobre outras formas de violências individuais e coletivas, praticadas via de regra pela camada dominante da sociedade, como a fome, mortalidade infantil, precárias condições de saúde e trabalho, deficiente sistema jurisdicional, corrupção, racismo; tudo contribuindo, sobremaneira, para a perpetuação do status quo, especialmente nos países subdesenvolvidos, como o nosso (BERTÚLIO, 1989, p. 35).

Duarte e Ferreira (2017) identificaram a mesma problemática na aplicação das ações afirmativas para concurso público, eles destacam que a resposta universalista dada pelo Poder Executivo seja numa ação afirmativa, repressiva ou valorativa é, ainda, “uma nota típica do liberalismo clássico, digna de críticas por desconsiderar a necessidade de contexto para facear as injustiças aos indivíduos de grupos minoritários.” (DUARTE; FERREIRA, 2017, p. 217). Eles explicam que isso ocorre porque há duas perspectivas para encarar a discriminação racial: a da vítima onde a discriminação racial descreve tanto as condições de vida do grupo discriminado (educação, trabalho, saúde, segurança, moradia) quanto os estereótipos associados a esses grupos, concepção estrutural do racismo; e a outra perspectiva é a do

ofensor, onde a discriminação racial é vista apenas como uma ação individual do agressor, concepção individualista do racismo, negando assim o caráter estrutural que a primeira perspectiva aponta.

Duarte e Ferreira (2017) identificaram essa perspectiva do agressor, da branquitude, nas cotas raciais para o serviço público através de três aspectos: a) quanto, onde apontam que o percentual fixo em 20% de vagas reservadas é inferior a correspondência racial de negros na população e que falta transparência no porquê da escolha desse percentual; b) onde, que corresponde a aplicação a todas as carreiras do Executivo Federal sem fazer uma distinção das especificidades da composição racial de cada cargo; e c) quem, onde contestam a exclusão nas cotas de cargos em comissão, os cargos de direção e assessoramento superior, que são cargos chaves para a tomada de decisão (DUARTE; FERREIRA, 2017, p. 210-222). O que temos é uma Sub-Representação, restrições, mesmo dentro de uma política focalizada para combater a sub-representação. É o conceito que mostra que a lei é um avanço, mas que poderia abarcar mais indivíduos e cargos se não fossem as restrições legais que ela mesma estipula.

A Burocracia Representativa que Ferreira (2014) analisa a partir da questão racial nos dá insumos sobre o porquê da predominância da perspectiva da branquitude, do agressor, nas políticas de ações afirmativas raciais e ao mesmo tempo da importância da aplicação das leis de reserva de vagas raciais nos serviços públicos.

Kingsley (1944), precursor da teoria sobre burocracia representativa, delimita questões sobre o papel e as características da burocracia face a população em geral. As proposições que norteiam a teoria da burocracia representativa são entender se a burocracia simboliza instituições; se representa a população nacional, ou parte dela, quanto a suas preferências e interesses políticos, ideologias, características demográficas como raça, etnia, gênero e classe social. Questiona também se a representação descritiva ou passiva (a presença de indivíduos de uma dada categoria sociológica) poderia levar a uma representação substantiva ou ativa (ações políticas que beneficiem a dita categoria sociológica) (FERREIRA, 2014, p. 121).

A Burocracia Representativa pode ser: passiva, onde teríamos uma representação igualitária da distribuição populacional de todos os grupos sociais que possibilitaria maior legitimidade à burocracia; ou ativa, que consiste na intervenção burocrática na formulação e implementação de políticas públicas para grupos específicos. As cotas têm por objetivo garantir uma burocracia representativa passiva no primeiro momento e com o tempo e aperfeiçoamento uma burocracia representativa também ativa. Se houvesse já uma burocracia representativa ativa

mais forte na implementação da lei, não teríamos o problema da predominância da perspectiva da branquitude, pois

A possibilidade de um corpo burocrático de alto nível com representação racial significativa tem maior potencial de mobilizar essa temática na formulação de políticas e programas governamentais. Seja identificando déficits raciais como problemas relevantes para a agenda governamental seja modelando alternativas de políticas que comportem esse tema, na fase pré-agenda, bem como na definição das diretrizes das políticas públicas, a possibilidade de criar uma tensão é fundamental. (SILVIA, 2018, p. 152).

A Burocracia Representativa e a Sub-Representação Legal são dois conceitos chaves para analisarmos a execução das políticas de reservas de vagas raciais no serviço público. São conceitos que se atentam ao racismo estrutural da sociedade, mas também dialogam com a importância de conhecer o mecanismo institucional onde esta lei será/está sendo aplicada. Assim como a Teoria Crítica da Raça aponta, é necessária uma interdisciplinaridade para compreender a complexidade do racismo estrutural e institucional na nossa sociedade. E esta interdisciplinaridade tem que trazer raça para o centro e deve ser uma discussão local como defende a Teoria da Decolonialidade, para que não caiamos em novos erros de abordagem metodológica.

Outra problemática identificada nas cotas raciais advinda da complexidade do racismo brasileiro diz respeito a autodeclaração e as fraudes. Na implementação da política de reserva de vagas raciais no serviço público, inicialmente, o candidato necessitava apenas realizar uma autodeclaração como negro. Em leis municipais e estaduais com a mesma temática, exigia-se algum tipo de documento comprobatório da condição de negro do indivíduo ou de seus familiares. Entretanto, com o desuso da inclusão do tópico raça e cor nos documentos públicos e os crescentes relatos de pessoas brancas entrando no serviço público via cotas, fez-se necessário a adoção de medidas que coibisse as fraudes.

Após a Ação Direta de Constitucionalidade 41/2017 e a Portaria Normativa nº 4/2018 a autodeclaração passou a ser acompanhada por um processo de heteroidentificação. Ela é uma avaliação de terceiros para atestar uma condição apresentada ou informada anteriormente. “A tarefa heteroidentificatória da comissão não implica derrogação da autodeclaração, mas atividade complementar e necessária, dissipando dúvidas e via de regra confirmatória da autodeclaração, visando à consecução dos objetivos das ações afirmativas” (RIOS, 2018, p. 234). Neste sentido, os dois métodos de verificação são complementares.

Nunes (2018) ressalta a importância de um sistema mais amplo de cotas, que em boa parte foi alcançado pela Lei nº 12.990/2014, para justificar a formação de metodologia e prática sobre os processos de identificação. É neste cenário que



surge a portaria normativa nº 4/2018.

As diversas denúncias de irregularidade no sistema levaram ao estreitamento da política. Agora, a política deve guiar-se exclusivamente pela aparência (fenótipo). Com as denúncias, muitos candidatos faziam o que Fontoura (2018) denominou como “tirar a vovó e o vovô do armário”. Com isto, a autora apontava a prática de alguns cotistas brancos de levarem fotos de seus parentes negros para tentar reforçar sua condição de afrodescendente. Isto era acompanhado, também, de práticas para escurecer a pele, como expor-se ao sol, utilizar maquiagem e trançar o cabelo.

A adoção do fenótipo em detrimento do genótipo (carga genética e ascendência do indivíduo) não foi feita de modo arbitrário. Costa (2018) ao referenciar o sociólogo Oracy Nogueira remonta para o fato de que o racismo, no Brasil, está muito mais ligado aos traços do indivíduo (aparência) do que a sua origem (seus antepassados). Esta condição se contrapõe a casos como dos Estados Unidos, por exemplo. Lá, há uma diferenciação muito mais clara dos grupos étnicos, pois passaram por uma política de segregação explícita que tornou o processo de miscigenação muito menor do que o observado no Brasil, que passou por uma política de embranquecimento que incentivava o clareamento das famílias negras através da miscigenação.

Considera-se como preconceito racial uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações, os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, os sotaques, diz-se que é de marca; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico, para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é de origem (NOGUEIRA, 1979, p. 79 apud COSTA, 2018, p. 84).

Há, também, produções científicas que tecem críticas ao sistema de cotas para negros no serviço público. Quintão (2014) questiona a constitucionalidade da lei. O argumento central da crítica é: “critérios de raça no sentido de reservar vagas para entrada no mercado do trabalho viola frontalmente o princípio da igualdade jurídica, pois não se consegue visualizar um objetivo final plausível que justifique tal medida” (Quintão, 2014, p. 191).

Para ela, as cotas nas universidades públicas seriam diferentes das encontradas no serviço público porque a primeira busca oferecer condições iguais de competição, enquanto as segundas “eliminariam” a competição pelo mérito. Por último a autora também questiona que “a inexistência de cotas para todos os tipos de dívida social ou histórica permite concluir que a escolha das ações afirmativas com destinação

predominante à população negra é arbitrária e no que tange às existentes em concursos públicos” (Quintão, 2018, p. 197). Contudo, a maior parte das críticas sobre a constitucionalidade da lei ocorreram anteriormente a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/2017, que decidiu pela constitucionalidade da matéria, confirmando que a lei está em consonância com o princípio da isonomia e que a mesma não prejudica o princípio da eficiência no serviço público.





#### 2.4. Metodologia Qualitativa

Para analisar a perspectiva institucional da aplicação da Lei nº 12.990/2014 foram realizadas entrevistas semiestruturadas divididas em três etapas, cada qual com um grupo específico de atores. A primeira, com os formuladores da orientação normativa sobre heteroidentificação; a segunda, com os integrantes e treinadores de comissões de heteroidentificação; a terceira e última etapa, com os responsáveis por gestão de pessoas nas Universidades Federais.

Na primeira etapa, com os formuladores da Portaria Normativa nº 4 de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que regulamentou o processo de heteroidentificação dos concursos públicos, foram entrevistados quatro atores do Grupo de Trabalho Interministerial. Cada um representando um órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPOG; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea; e Escola de Administração Fazendária - ESAF.

## 2.5. Análise das entrevistas com os formuladores da Portaria Normativa nº 4 de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

### 2.5.1. Marcos históricos

A Lei nº 12.990/2014 resulta dos esforços de atores e movimentos sociais engajados no debate da questão racial no Brasil, em especial, no tema das ações afirmativas. Alguns marcos relevantes da discussão sobre ações afirmativas são, no plano nacional, a Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida (1995) e, no plano internacional, a Conferência de Durban (2001). Esses acontecimentos demarcam um esforço de articulação de atores sociais e governamentais (nacionais e internacionais) em torno da pauta racial e estão na gênese de mudanças institucionais que levaram à construção do arcabouço jurídico-político utilizado nas ações afirmativas no Brasil, inclusive da Lei nº 12.990/2014.

Formulador 4, do Ipea, ao recuperar antecedentes da lei de reserva de vagas raciais no serviço público, destaca o papel dos Movimentos Negros que, por diversas formas, conseguiram produzir uma alteração fundamental na forma do Estado enxergar a questão racial no Brasil, saindo de uma postura reativa (de combate à discriminação direta) para uma postura propositiva (de combate às desigualdades raciais) em relação ao tema.

A política de reserva de vagas no serviço público é uma demanda antiga do Movimento Negro que ganhou força, sobretudo, a partir dos anos de 1990 quando os segmentos do Movimento Negro começam a pressionar por medidas públicas voltadas não apenas ao combate à discriminação direta, que foi historicamente respondida com políticas criminais, mas por políticas de promoção da igualdade [racial]. As ações afirmativas se transformam em um eixo estratégico de reivindicação de direitos por parte de segmentos do Movimento Negro organizado nos anos de 1990 e de ocupação de espaços institucionais. Quer dizer: a política de promoção da igualdade racial passou a exigir do Estado uma postura mais propositiva em termos de combate às desigualdades raciais e não apenas uma postura reativa às discriminações. Isso deu vazão à criação de institucionalidades, de uma legislação ampla voltada para a promoção da igualdade [racial], e as ações afirmativas no serviço público eram um desses eixos estratégicos [...] [voltados à] democratização da esfera pública estatal. Uma tentativa de garantir que essa esfera pública estatal, que essas instituições públicas internalizem o debate racial. Quando a gente fala de política estatal antidiscriminação, o Estado também é objeto da sua própria intervenção. As ações afirmativas, nesse sentido, assumem a condição de política estratégica para combate à discriminação e promoção da igualdade racial de uma forma geral (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

É importante observamos nesta fala a importância dada a ocupação de espaços institucionais pelos Movimentos Negros para que o diálogo entre atores sociais e agentes governamentais ocorresse. Este é o tipo de diálogo que é previsto pela teoria da Burocracia Representativa e é objetivo da implementação da política de reserva de vagas raciais nos serviços públicos, que este diálogo seja ampliado para que mais políticas possam ser feitas ouvindo a perspectiva do sujeito alvo das políticas.

Ao tratar especificamente da implementação dessa Lei, Formuladora 2, analista de planejamento do MPOG, elenca alguns elementos indispensáveis para se pensar o movimento de ajuste na legislação após sua publicação, em específico, a necessidade emergente à época de se combater as fraudes em autodeclaração e, correlato, a instituição das comissões de heteroidentificação - processo que contou com a participação decisiva do Ministério Público.

Na mesma semana que saiu o edital de APO da minha carreira, saiu um edital também do Ministério do Planejamento da carreira de ATA do planejamento e algumas vagas da ENAP. E por conta de você ter editais do mesmo Ministério um com uma Comissão e outro sem uma Comissão. Acabou levando a gente para capa do Correio Braziliense, falando que a política de cotas colocava governo em saia justa, ali foi o momento eu acho que bem marcante, porque foi ali que institucionalmente o Ministério do Planejamento soube desse assunto e dessa polêmica. Até aquele momento ele não se posicionava a respeito da polêmica, embora houvesse já várias reportagens a respeito. Eu acho também, quando se soube a partir de 2016, que o Ministério Público tinha judicializado o processo daquele concurso que saiu sem comissão de heteroidentificação, eu também acho que foi marcante. Eu acho que sem essa participação do movimento social junto ao Ministério Público e o Ministério Público provocando o planejamento isso também não iria pra frente (Formuladora 2, trecho de entrevista, 2020).

As inovações normativas complementares à 12.990/2014 buscaram, portanto, resolver uma questão central na Lei de reserva de vagas raciais, não solucionada pelo legislador, qual seja: a definição de mecanismos concretos voltados à coibir as fraudes na autodeclaração dos candidatos. Esse é o contexto de criação do Grupo de Trabalho Interministerial - GTI que produziu o texto da Portaria Normativa nº 4, de 06 de abril de 2018, responsável por regular procedimentos de heteroidentificação adotados em bancas de concursos públicos no país.

### **2.5.2. Elementos controversos na regulamentação da Lei**

Nos interessa compreender, a partir do depoimento dos atores que integraram

esse grupo composto por representantes de ministérios, órgãos de pesquisa e sistema de justiça, os principais elementos presentes à época no debate sobre a Lei de reserva de vagas para negros e quais estratégias esse grupo utilizou para a consecução do seu trabalho.

De acordo com Formulador 4, representante do IPEA no GTI, a diversidade do grupo constituiu a sua maior fortaleza, na medida em que permitiu trazer ao debate um conjunto de atores externos com ampla experiência na temática étnico-racial, constituindo-se o próprio GTI um espaço de formação e sistematização de conhecimentos sobre a temática.

O universo de servidores públicos envolvidos na regulamentação era bastante heterogêneo não só do ponto de vista racial, era heterogêneo do ponto de vista das ocupações dos espaços, era heterogêneo também em relação aos acúmulos em termos do debate em igualdade racial. O que aparentemente poderia ser apontado como uma fragilidade, era pra mim também a sua maior virtude. Por quê? Porque o fato de sermos heterogêneos, inclusive em acúmulos na igualdade racial, no debate da igualdade racial, impulsionou esse grupo a tentar, através de inúmeras atividades realizadas ao longo de um ano, ouvir especialistas, convidar instituições públicas estratégicas como Defensoria [pública], Ministério Público, juízes, pessoas que militam no Movimento Negro, pessoas que já haviam participado de comissões de heteroverificação em processos seletivos. Esse conjunto de sujeitos foram ouvidos por esse grupo de trabalho e isso foi uma tentativa nossa também de que aquele grupo tivesse acúmulo suficiente para não só elaborar um relatório técnico (encaminhado ao Ministério do Planejamento), como encaminhar uma minuta de portaria. Essa não era nossa incumbência original, mas a gente achava que seria importante e interessante a gente dar um passo adiante para que aquela portaria fosse o resultado, um dos subprodutos de um amadurecimento de um debate (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

Nas entrevistas, o combate às fraudes por autodeclaração é o elemento comumente citado como o principal motivo para a criação do GTI. Porém, como pondera Formulador 4, há de se ter cuidado para não reduzir a complexidade desse fenômeno tratando-o apenas sob a perspectiva do crime, ou seja, individualizando a conduta e despolitizando o debate. Há de se ter em mente o caráter estrutural do racismo no Brasil, cujos efeitos materializam-se nas condutas individuais e também nas ações/omissões das instituições que compõem o próprio Estado.

Quando a gente fala de fraude, a gente está falando de uma resposta estatal que tem um sentido que é o da velha via pelas quais a gente costuma responder a processos conflituos na sociedade, que é a via penal, porque fraude é um crime. Qual o problema de tratar dos problemas associados

à autodeclaração como crime? É que o crime individualiza a conduta e despolitiza o processo. Joga sobre os indivíduos um problema que é muito mais amplo do que a atitude individual de um sujeito que pede para entrar na porta de uma lei e se reivindicar sujeito de direito. A nosso ver, essa é a pior forma de tratar de um problema complexo; as comissões de verificação, com o tempo, a gente foi verificando que eram uma instância importantíssima de internalização do debate racial inclusive dentro das instituições públicas. É algo que é razoavelmente novo para muitas instituições. As instituições sempre consideraram o racismo como uma questão externa aos seus próprios mecanismos internos, nunca como uma questão interna. As instituições nunca foram obrigadas a se repensar em suas práticas. Então, a internalização dessas obrigações também tem um efeito educativo, pedagógico que é mais importante que a definição se aquele sujeito está fraudando ou não (Formulador 4, trechos de entrevista, 2020).

Temos nessa fala a noção das três concepções do racismo: individualista, institucional e estrutural. O racismo estrutural é que molda o institucional e o individualista. Como nos disse o Formulador 4 ao tratar o problema das fraudes apenas pela concepção individualista, se esvazia e conseqüentemente isenta a responsabilidade institucional e estrutural do ato. As comissões de heteroidentificação por sua vez provocam a discussão da questão racial internamente nas instituições e externamente na sociedade, estimulando assim um aperfeiçoamento educativo sobre racismo institucional nos órgãos e racismo estrutural na sociedade.

Uma vez definida a necessidade de um mecanismo de validação ou invalidação da autodeclaração, ou seja, das comissões de heteroidentificação, coube a este grupo o debate acerca de qual o melhor momento para sua realização. Esse tema até hoje não está esgotado entre aqueles que elaboraram a minuta da portaria normativa, conforme pode se observar abaixo.

Bom, no mundo ideal, o perfeito, seria no começo, na inscrição. Se inscreveu, falou que é negro, quer participar pelas cotas é ali que a gente aplicaria [a banca de verificação]. Só que isso faria com que o processo fosse muito custoso. Em compensação, você fazer antes da homologação, que é o que ficou na portaria, traz uma injustiça potencial. E de repente alguém perdeu a vaga lá traz, que poderia estar ali naquela etapa, mas ela perdeu para alguém que foi indo, né? Durante todo o processo e chega lá na frente: ah, não... você está fora. Discussão bastante sensível. E teve uma outra discussão que pra mim ela não está fechada que eu até já levantei para vocês, que é a questão da eliminação. A questão da eliminação, ela foi trazida pelo Ministério Público, que entende que lendo a Lei não existe uma terceira opção, ou eu aceito autodeclaração e você tem o direito de ocupar aquela vaga ou eu não aceito e você não tem, e você é eliminado

(Formuladora 2, trecho de entrevista, 2020).

Sobre o primeiro ponto, o momento do concurso em que o candidato passa pela banca de heteroidentificação, o depoimento acima dialoga com a entrevista do Formulador 3, que adiciona a preocupação do grupo, à época, em garantir que eventuais reprovações em cursos de formação, previstos em certas carreiras, não reduzissem o quantitativo de candidatos negros que ingressariam a partir destes editais. Algo que remete a necessidade de pensar também a formação de cadastros de reserva.

Um ponto era o momento em se realizar a banca de heteroidentificação porque alguns concursos têm curso de formação que são de caráter eliminatório ou não, em qual momento executar essa banca de heteroidentificação de modo que você pudesse não reprovar os candidatos ou então não reprovar os candidatos e não ter peças de reposição para ocupar essas vagas (Formulador 3, trecho de entrevista, 2019).

Essas questões levantadas sobre o momento da banca de heteroidentificação são importantes, porque na decisão do STF se prevê que os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos e a normativa prevê que eliminação de candidato na comissão de heteroidentificação não obriga que se chame novos nomes da lista de cotas. Ou seja, se um fraudador estiver preenchendo o número da lista de reserva de vagas e na etapa final ele for eliminado pela comissão, os candidatos realmente negros serão prejudicados, porque não foram chamados devido ao fato deste fraudador estar ocupando o número de vaga.

O segundo ponto do trecho da entrevista da Formuladora 2 diz respeito à eliminação do concurso daquele candidato não aprovado pela Comissão de heteroidentificação, situação que responde por uma parte dos processos de judicialização de concursos, sobretudo nas carreiras mais bem remuneradas (assunto a ser discutido posteriormente). Deriva dessa discussão outra ainda mais relevante e elementar: a definição, na prática, do sujeito de direito desta política pública, ou melhor quem é o negro que a política de cotas visa inserir na administração pública.

A Lei, ao estabelecer o sujeito de direito da política como o negro, junção de pretos e pardos definida pelo IBGE, trouxe algumas dificuldades a sua concreta aplicação. Isso porque, como afirma um de nossos entrevistados, Formulador 4, a categoria parda é uma categoria desidentificadora. Nela cabe a maior parte da população brasileira que não se considera e tampouco é reconhecida socialmente como branca. Isso traz desafios à implementação da lei, sobretudo, ao trabalho cotidiano das bancas de verificação que lidam, para além das tentativas de fraudes, com a miscigenação e a pigmentocracia que é marca da nossa composição étnico-racial, assim como com indivíduos que pela primeira vez estão refletindo sobre seu



## pertencimento étnico-racial.

Existe fraude? existe. Aqueles casos em que a pessoa faz blackface, bronzeamento artificial. Esses sujeitos estão evidentemente tentando fraudar. Mas tem outros casos que não, que as pessoas têm dúvidas em relação ao seu pertencimento e estão, pela primeira vez, tendo a oportunidade de se olharem no espelho a partir de uma categoria, de uma forma de identificação social que é aquela pautada nos marcadores raciais. Para muita gente é um processo de descoberta, um processo de se ver enquanto negro ou não. A experiência das Comissões, de inúmeras comissões de heteroverificação, têm mostrado isso, que uma parte da população brasileira está se vendo, pela primeira vez, diante da necessidade de um processo de identificação racial que o coloca dentro de um espectro político que pode fazer dele um sujeito de direito ou não. Acho que isso tem permitido que a gente amplie o lugar ocupado pela questão racial na esfera pública. Esse era o principal dilema: como tratar de um problema que não é individual, mas que as respostas públicas tendem a isolar como problema dos indivíduos. Como tentar não responder isso apenas por uma via criminalizante, mas entendendo que você tem ali a oportunidade de democratizar a esfera pública e amplificar as possibilidades de que alguns segmentos marginalizados da sociedade brasileira também se reconheçam nesse debate, que foi tradicionalmente hegemônico pelo mito da democracia racial, em que o morenismo teria dissolvido as diferenças e parte significativa da população brasileira ainda se localizaria, no senso comum, nesse amálgama suposta de todas as raças (Formulador 4, Trecho de entrevista, 2020).

Não existe nenhum sistema de classificação por cor/raça perfeito, todo sistema de classificação tem furos, o nosso tem e está basicamente localizado nos pardos. A gente se viu diante de um dilema em que a Lei respondeu com um sistema abstrato para aplicar num caso concreto. O nosso desafio era fazer uma mediação entre esse sistema abstrato e uma política pública que produza resultados concretos e que se aplica a indivíduos. Isso era um grande dilema, está inclusive presente nas contradições e no meu discurso. Eu estou o tempo todo indo do abstrato para o concreto, eu acho que esse é um dilema sem solução da política porque isso diz respeito às características da questão racial no Brasil, que não se resolvem por Decreto ou por ato de vontade. Você tem um processo de miscigenação, de fato, uma ampla categoria de pessoas que passou [por tal processo], de famílias que são formadas por pessoas brancas e pessoas negras, indígenas. E essas pessoas se localizam a partir de referências que mudam no espaço. O negro na Bahia não é o mesmo que em Santa Catarina, que não é a mesma coisa que o negro no Rio Grande do Sul. Então o desafio que a gente tinha era: a gente precisa tentar restringir, quer dizer, a gente precisa garantir um sistema que respeite esse caráter relacional das identificações raciais, mas que ao mesmo tempo não ofereça apenas como resposta um sistema abstrato como o sistema de classificação do IBGE (Idem).

Ainda sobre a discussão acerca do indivíduo pardo, citamos um trecho da entrevista de Formulador 3, da ESAF, que corrobora com o entendimento formulado anteriormente pela Formuladora 1, que seguem o mesmo caminho.

[...] se você for pegar a maioria da população brasileira ela é parda, mas esse pardo não é o pardo negro e o que a lei quer é o pardo negro e não o pardo por ser pardo então a gente tentou estreitar isso para que você pudesse ter a eficácia da norma e a lei não se esvaziasse, colocando para dentro da fileira da lei de cotas qualquer tipo de pardo. A grande problemática e talvez eu esteja entrando em alguma outra pergunta sua mais adiante, mas para mim o ponto focal disso e talvez como trata-se de análise mesmo da política de cotas talvez em uma futura manutenção da lei de cotas seria rever esse posicionamento de pardo, o termo pardo na lei de cotas. Esta é a grande problemática (Formulador 3, trecho de entrevista, 2019).

Tiveram muitas discussões acerca do pardo. ... Nossa, muitas mesmas! Entra num grande d... Era difícil muitas vezes a gente entrar num consenso, apesar de entenderem todo o histórico dessa lei. Todos ali entendiam perfeitamente o porquê a lei existia e qual era a intenção, mas eu acredito que sempre quando se tratava de pardo e dessa questão de heteroidentificação era um momento mais sensível (Formuladora 1, trecho de entrevista, 2019).

A despeito de serem temas importantes para a compreensão mais geral da lei, havia a compreensão por parte do grupo de que muitas discussões ultrapassavam os limites de ação do GTI, devendo serem discutidos pela sociedade de forma geral. O GTI tinha uma tarefa, auxiliar no aprimoramento de uma lei já aprovada, e essa deveria ser sua maior preocupação.

Eu pessoalmente acho que o grande problema é a gente não discutir esse assunto junto à sociedade civil. O candidato muitas vezes não sabe o que isso significa, ele entende pardo, muitas vezes como sinônimo de não-branco. Não-branco, não preto é pardo, e é ali que eu vou ficar. E como a gente não contrapõe dizendo: olha, sujeito de direito dessa política é a pessoa discriminada potencialmente, é aquele fenótipo, aquela característica física de pessoas que são comuns na sociedade, mas não são comuns em ambientes de prestígio. É essa reflexão que tem que ser feita, tinha que ser comunicada e ela não é. Então, a questão do quesito raça/cor a gente discutiu nesse sentido que a gente sabe que é o grande desafio, mas não tinha como avançar no debate do GTI (Formuladora 2. Trecho de entrevista, 2020).

A questão do pardo é uma questão estrutural da própria sociedade, complexo

demais para ser resolvido apenas no âmbito institucional. É necessária toda uma ação interdisciplinar e estrutural para se fazer o debate.

Do mesmo modo, no debate sobre as cotas raciais outros temas foram objeto de debate, tais como o percentual da reserva de vagas definida em lei (20%), contrastante com o percentual da população de pretos e pardos (54%), e a própria preocupação de que esse percentual não fosse encarado pela administração pública como teto e sim como piso.

### 2.5.3. Participação social

Há consenso de que, dentro dos limites estabelecidos pela dinâmica de trabalho do GTI, houve participação da sociedade civil nas discussões, por meio de reuniões, seminário, audiência pública e consulta pública. Essa participação da sociedade civil no debate sobre a implementação da lei de cotas precede à instituição do GTI e está relacionada às primeiras denúncias de fraude na autodeclaração de candidatos em concursos federais.

[...] o movimento social bateu forte, acho que a Educafro também, e ao longo do segundo semestre ali de 2015, eles foram se sensibilizando. Aí você teve a questão do Itamaraty. Você tinha já denúncias de fraude no concurso da polícia federal, ali fevereiro ou março que já ganhou manchetes. Manchetes assim, porque eram mais de 100 candidatos na segunda fase que não eram vistos socialmente como negros. Aí, teve o concurso do próprio Planejamento, teve o concurso do Itamaraty. Enfim, com tudo isso e o movimento social pressionando o ministério público e a defensoria. Eles foram se convencendo da necessidade realmente de você ter essa normativa e aí eles foram fazendo as recomendações. E os movimentos sociais também foram junto ao CNMP [...] (Formuladora 2, trechos de entrevista, 2020).

Após a institucionalização do GTI outros espaços de participação foram criados.

Teve a audiência pública no Senado pelo senador Paulo Paim, teve audiência pública no CNMP. Então assim eles foram buscar esses outros agentes já que o executivo parecia assim, ter um comportamento de que: é só autodeclaração. Existia ali um posicionamento muito confortável. Depois, quando a gente já teve o GTI a gente fez questão de colocar no plano de trabalho também uma consulta pública, né?! E também aqui o seminário aqui ele foi aberto ao público também. O seminário que a gente discutiu aqui na ENAP. A gente sempre buscou assim, pelo menos o GTI buscou ouvir a sociedade (Formuladora 2, trechos de entrevista, 2020).

Em um primeiro momento, nós debatemos internamente entre os

membros do grupo de trabalho como a gente conduziria o nosso processo, nós fizemos um calendário de reuniões, nós definimos quem seriam as pessoas que a gente iria ouvir. Foi importante também que quando a gente escolhia as pessoas que a gente iria ouvir a gente também estava querendo construir compromissos para que essas instituições participassem do processo de elaboração e de pensar a regulação da lei. A gente tentou garantir, eu me lembro bem, que essas linhas de reflexão fossem as mais plurais possíveis. Estrategicamente, era necessário chamar para o debate e criar compromissos públicos, portanto, organizações, do poder judiciário, ministério público, que a gente considerava que eram atores-chave para a gente inclusive construir uma regulamentação que fosse tecnicamente consistente. Era necessário garantir isso de qualquer sorte. Era necessário ter a participação e ouvir o movimentos sociais e não só o movimento social, mas pessoas ligadas à militância racial, que tivessem experiência em Comissões ou que debatiam políticas de ação afirmativa, que entendiam quais eram os nós da política em sua aplicação concreta, aprender com a política de ações afirmativas nas universidades. A gente tentou garantir que esse processo fosse ainda mais ampliado, porque essa participação social em reuniões ela tem limites, então a gente elaborou uma consulta pública, fizemos algumas perguntas, lançamos chamado nas redes sociais, facebook, acionamos o setor de comunicação do Ministério do Planejamento para fazer essa coisa circular, elaboramos um relatório interno, dividimos entre nós os resultados dessa consulta pública, com perguntas relacionadas à aplicação das ações afirmativas, à experiência das comissões de verificação dos concursos públicos. Nosso objetivo quando a gente foi fazer essa consulta pública, inclusive, era atingir o público que já tinha passado por esse procedimento para tentar aprender com eles o que eles achavam que tinha dado certo, que tinha dado errado, que que achavam, quais eram as críticas ao procedimento porque era importante a gente ter um arcabouço da experiência acumulada e a gente também fez, no final do ano, organizou um seminário jurídico, pouco antes da gente dar por encerrado os nossos trabalhos. Convidamos pessoas da universidade, estudantes que foram cotistas nas universidades para serem ouvidos, para ajudar a gente a debater: do judiciário, de diversas instâncias da administração pública federal; porque era importante a gente construir compromissos para dentro da administração pública federal (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

#### **2.5.4. Críticas e apoios à Lei**

A conjuntura política do período de constituição e trabalho do GTI é também muito relevante, é preciso considerar o fato de o período imediatamente anterior à sua existência ser marcado por certa turbulência política, com transformações na estrutura organizacional do Estado, materializadas na supressão de ministérios e no reposicionamento de certos órgãos em uma nova estrutura organizacional.

Para Formulador 4, esse é um dado importante para se pensar o lugar das políticas públicas, em especial as políticas de ação afirmativa que, a despeito da conjuntura desfavorável, conseguiram se manter relativamente incólumes às mudanças postas em curso.

Foi um período bem conturbado, esse período, quer dizer: a regulamentação surge em... a primeira orientação normativa em resposta às fraudes surge em 2016. 2016 foi um período que você teve alteração profunda de toda estrutura institucional que a gente tinha, com a extinção de Ministérios, com a exclusão. Uma nova engenharia organizacional tava sendo gestada ali dentro naquele processo. Inclusive, uma localização diferente do espaço ocupado pela SEPPIR. A SEPPIR havia perdido o status de ministério no ano anterior, 2015. Tinha sido deslocada para o Ministério da Justiça, depois voltou para o Planejamento. Isso, óbvio, afeta a capacidade e a força política da pauta frente a outros ministérios. Lembrando que a pauta racial é pauta intersetorial, ela depende sempre de articulação com outros ministérios. Se você retira a força política dela, você retira grande parte da capacidade de fazer a questão racial ocupar essas esferas e se enraizar nas políticas públicas de uma forma geral. [...] Nesse processo, as ações afirmativas acabaram sendo, talvez, uma das poucas iniciativas públicas que foram preservadas dessas alterações inúmeras que vinham atingindo tantas outras áreas. Ela conseguiu se sustentar à revelia de um contexto menos favorável se comparado ao contexto anterior a 2015. O fato dela ter se mantido incólume, permitiu que esse grupo de trabalho realizasse a sua missão institucional, seus objetivos, sem grandes constrangimentos. A gente não teve muitos problemas internos para fazer andar, tinha mudanças de representações, mas que eram muito mais resultado de questões internas aos órgãos, de mudança de funcionários, de cessão, do que algo diretamente ligado ao próprio GT ou à política de ação afirmativa. É uma política que acabou se consolidando nos últimos anos, ela vem, não dá pra falar muita coisa nesse contexto que a gente está vivendo, mas ela conseguiu se consolidar, mesmo com todas as alterações e mudança de governo, de perspectivas, inclusive pelos resultados que vem produzindo. Quando você vê os resultados, o perfil mais democratizado das universidades hoje, as ações afirmativas têm íntima relação com isso. Então isso permitiu que ela se mantivesse de pé pelos seus próprios méritos, pelos resultados evidentes que é difícil negar. Realmente alterou o perfil das universidades, no serviço público a gente vai ter ainda um caminho longo a trilhar (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

Para além da conjuntura e dos desafios por ela imposta, parece relevante considerar o conjunto de opiniões que circulam na sociedade através da imprensa e dos demais atores que conformam a chamada opinião pública. Formulador 3, da ESAF, recupera um conjunto de “argumentos” contrários às políticas de ação afirmativas e, por extensão, ao trabalho das Comissões de Heteroidentificação. São

em essência discursos de negação:

Que isso [as ações afirmativas] não seria necessário, [a política] estaria dizendo que o negro não teria capacidade intelectual para adentrar no serviço público e que ele só conseguiria adentrar por meio de cotas; que violaria a meritocracia; que a heteroidentificação seria um tribunal racial [...]. A sim, desculpe, outra coisa que é muito questionada é a ausência de critérios objetivos, então eles não aceitam, para mim é um dos pontos principais, eles questionam a heteroidentificação por dizer que não há critério objetivo. Então eles querem saber qual é o critério, eles querem que você diga quem é negro e por quê. Houve, em uma época, o entendimento de que quando, ao analisar os candidatos você não fizesse aquela menção: “É negro porque tem o cabelo crespo, o aspecto fisionômico X, Y, traduz ou não traduz a ideia de negritude”. Então nós tentamos fazer uma descrição observando o fenótipo do candidato, as características visíveis e a gente identificava os fatores e a gente só colocava: o candidato possui características fenotípicas de pessoa negra (ou não possui) e essa questão mais superficial eles vinham questionando que deveríamos descrever o candidato e o porquê você entendia que ele não era negro. Então o mais questionado é isso: critério objetivo (Formulador 3, trecho de entrevista, 2019).

Por fim, Formuladora 2, faz menção aos desafios de convencer a burocracia da necessidade das políticas afirmativas

Olha esse assunto sempre foi muito difícil de ser tocado na Burocracia. [...] Em média, o servidor público ele é contrário à política de cotas racial. E ali estava na média, e os debates sempre pairavam no ar uma certa desconfiança. Aí quando você tem a mudança de governo novamente, eu acho que se acirrou essa desconfiança, algumas pessoas mudaram. Eu não sei como essa comunicação do grupo anterior foi pro grupo novo, mas esse grupo novo era como se a gente tivesse voltado para estaca zero. No grupo inicial que começa ali em janeiro de 2016, eu acho que ao longo do tempo eles foram entendendo [...] (Formuladora 2, trecho de entrevista, 2020).

Esse assunto é difícil na burocracia e ponto. Ele pode piorar, mas ele é sempre difícil. Então, eu acho que ali ao longo do primeiro semestre de 2016, esse grupo que olhava com desconfiança a temática e via aquilo como trabalho... ai que droga... mm, lá vem o ministério público... mmm, meu Deus não sei o que... Ele foi sendo meio que convencido e aceitando. Uma ou outra pessoa ali foi sensibilizada ao ponto de falar: Mmm.. realmente isso é importante. Mas ele foi sendo convencido. Porém nessa mudança de governo, houve algum ruído de informação junto a nova secretaria executiva. E a gente voltou à estaca zero ou pior ainda, foi até mais pra trás. De novamente se olhar esse assunto com desconfiança. Então imagina, a

gente fechou com o Ministério Público de editar uma orientação normativa pequena e trabalhar com o GTI foi, sei lá, junho de 2016, a portaria do GTI só saiu em dezembro de 2016 que é uma portaria absolutamente simples assim. Ela é quase ridícula de tão simples, né?! Porque? Porque esse novo grupo não entendia que o que era possível ser feito e a negociação junto ao ministério público era um GTI para tratar de procedimentos. Eles queriam que a gente criasse critérios objetivos para definir quem é negro, quem não é, quem é o beneficiário da política e quem não é. Que é um grau de desconhecimento da política enorme. Só que esses interlocutores, eles não sabiam de sua própria ignorância, né?! Então foi difícil convencê-los e falar: olha, isso não é razoável, nem aceitável, nem possível se criar critério para se definir quem é negro, quem não é. O critério é fenotípico. O que a gente vai construir são procedimentos. Essa discussão... nooossa... foi muito tensa. Muito tensa. Não fui eu que toquei, nesse momento eu tinha sido temporariamente alijada do processo, né?! Até por conta dessa comunicação quebrada que houve na secretaria executiva, então o grupo anterior... O GT inicial tinha 6 pessoas, então 3 eram especialistas no assunto. Então eu acho que houve um ruído, e esses três foram alijados do processo. Mas a gente já tinha fechado com o ministério público a composição do GTI. Então, a gente queria o IPEA que tinha ali pesquisa, conhecimento. A ESAF que era uma organizadora, aplicadora de concurso. Aí precisava ter a SEPPIR e precisava ter Planejamento, isso meio que estava definido. Quem tava na secretaria de gestão de pessoas, que já tinha aprendido com o assunto e tava tocando, teve discussões bem tensas. Porque era isso a secretaria executiva, queria que a gente definisse, queria um outro objeto. Um objeto impossível. Até convencê-los foram seis meses (Formuladora 2, trechos de entrevista, 2020).

Transparece em outros trechos dessa mesma entrevista o reconhecimento em relação ao papel fundamental exercido pelo Ministério Público e a Defensoria Pública na implementação da Lei de cotas.

### 2.5.5. Avaliação da política

Entre aqueles que lidam diretamente com a política há consenso de que já existem muitos trabalhos sobre a temática, ressaltando o seu caráter localizado (estudos de caso) e a pulverização dos resultados em diferentes plataformas. Tal situação cria dificuldades na hora de se fazer uma avaliação mais global da aplicação da lei de cotas, bem como prejudica o aprimoramento da legislação vigente a partir da apropriação de estudos já realizados.

Mas destaca-se o papel exercido pela SEPPIR no processo de avaliação da política e a sua perda de protagonismo nos períodos entre os anos de 2015 a 2016 em face de alterações conjunturais, elemento que explicaria parcialmente o atual cenário da avaliação da política de ações afirmativas em âmbito federal.

Até 2015, a SEPPIR tinha investido muito trabalho na construção de um painel de monitoramento das políticas de igualdade racial como um todo, dentre elas as ações afirmativas, era uma das estratégias da SEPPIR. Para a SEPPIR, até aquele momento, o investimento em um monitoramento acessível a todos criava uma cultura política em que a pauta racial estivesse lá como um eixo estratégico de intervenção e democratização da sociedade brasileira como um todo, permitiria que você criasse mecanismos que permitissem que as instituições públicas se comprometessem com essas iniciativas, programas. Você tinha lá indicadores que mostravam a quantidade de recursos, produtos entregues, obras entregues, enfim, para públicos diversos que compõem a população negra, você tinha diversas formas de visibilizar isso. Depois de 2015, inclusive com a perda de status institucional da SEPPIR, o monitoramento morreu, ele simplesmente deixou de existir e deixou de existir pressão para. Lembro que em 2015 a SEPPIR tinha investido em um acordo de cooperação técnica com o IPEA para investigar por que os índices de subnotificação em inúmeros registros administrativos, com relação ao quesito cor/raça, eram elevados. A gente produziu vários relatórios mostrando quais eram os motivos da subnotificação elevada no CAGED, na RAIS, no Censo da Educação Superior e apontando o que poderia ser feito para diminuir esses índices de subnotificação. Se àquela época, a gente tivesse respondido positivamente a esse cenário e melhorado as rotinas administrativas associadas à coleta desses dados, a gente tinha hoje mecanismos mais sofisticados para produzir monitoramento e para entender ao menos uma parte daquilo que está acontecendo. A gente tem isso em níveis locais, mas a gente não tem um panorama bem detalhado, bem sofisticado que permita a gente identificar onde estão os dilemas, onde ação pública precisa apontar, precisa direcionar suas intervenções (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

Adicionalmente, esse mesmo entrevistado aporta outros elementos de reflexão, estes vinculados ao papel secundário da pauta racial dentro da estrutura do Estado.

Eu só monitoro aquilo que eu tenho algum tipo de compromisso em garantir efetividade. O que eu não tenho compromisso público para efetivar eu não visibilizo. Se a gente pensar, quase todos os grupos sociais vulnerabilizados, eles apostaram em diferentes formas de visibilização pública de suas demandas através da ocupação, através de tecnicidades: um objetivo dentro do PPA, um fundo ou uma comissão. Não resolvem, mas dão visibilidade e permitem que a sociedade civil organizada, instrumentalizando esses mecanismos que visibilizam pautas, demandas e grupos sociais vulnerabilizados, demande compromissos públicos. A instrumentalização disso, a gente sabe que isso não é suficiente, que é frágil, mas é o popular “é o que tem pra hoje”. Óbvio, não dá para operar com isso sozinho, existem outras formas de você também... Mas, a arena pública, o espaço público no Brasil, ele se amplia na medida em que a



gente consegue instrumentalizar certas tecnalidades políticas, jurídicas: produção de dados, produção de informações estatísticas. Elas nos dão essa possibilidade de ampliar essa esfera pública e a partir da ampliação dessa esfera pública construir compromissos. Por exemplo, foi assim que o Movimento Negro começou a demandar, quando pesquisadores negros disseram assim: negros no Brasil é junção de pretos e pardos e começam a disseminar estatísticas e dados sobre desigualdades raciais no Brasil. Esses pesquisadores e o Movimento Negro, instrumentalizando essas pesquisas, eles estão ampliando a esfera pública. Estão dizendo que temos um problema nas nossas desigualdades que diz respeito à pertença racial. Veja, monitorar é uma das estratégias que a gente tem para ampliar a esfera pública e, ampliando-a, construir compromissos. Sem isso, dentro da esfera institucional pouco se avança (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

### 2.5.6. Avaliação da divulgação da reserva de vagas

Para Formulador 3, da ESAF, o sistema de reserva de vagas é relativamente bem conhecido entre aqueles interessados em concursos públicos. Já os motivos da sua existência e os mecanismos adotados para garanti-la não o são. Essa situação provavelmente alimenta certa confusão entre questões básicas que envolvem a aplicação da Lei, como a diferença entre afrodescendência com fenótipo.

Quem está no mundo dos concursos tem ciência daquilo ali, mas eu acho que a pessoa desconhece os motivos de criação, a gênese da lei. Eu acho que ela desconhece e ela desconhece quem é o real beneficiário. Ela confunde o real beneficiário. Quem está no mundo dos concursos sabe da lei de cotas e a pessoa que é negra pode se candidatar, quando ela acessa a página de concursos da ESAF mesmo tem lá, você se declara: pardo, preto, branco; deseja concorrer a lei de cotas? Então a pessoa sabe que existe uma lei de cotas, ok. Só que eu acho que ela não conhece o procedimento em si, não conhece o funcionamento, não sabe a motivação, e eu acho que nesse ponto poderia haver, talvez, redes sociais, internet, porque eu acho que redes sociais qualquer um tem hoje, está muito acessível, então talvez este fosse um ponto, então a internet seria um ponto principal para divulgação disso. Mídias sociais e eventualmente televisão são bons instrumentos para fazer essa conscientização, essa divulgação do sistema de cotas. Inclusive demonstrando que é muito diferente das cotas das universidades e sociais. Eu vejo muito ignorância até dentro dos próprios advogados. Nós nos defrontamos com petições no dia-a-dia. Aqui na Procuradoria a gente viu o desconhecimento do próprio advogado. O advogado não conhece essa temática da lei de cotas, então, ele confunde afrodescendência com fenotipia, então tudo isso são questões que talvez a divulgação e a conscientização ajudem o próprio profissional que maneja isso no dia a dia (Formulador 3, ESAF, trecho de entrevista, 2019).

Em sentido correlato, mas aprofundando questões relativas à cobertura jornalística das cotas à época, o Formulador 4 destaca mudanças na linha editorial de certos veículos de comunicação da grande imprensa em relação ao tema, transitando do denunciismo/alarmismo que marcou a cobertura inicial da política de cotas para o reconhecimento do mérito e do relativo sucesso da política. Essas alterações na forma de cobertura do assunto refletem momentos distintos da aplicação da Lei e são expressão dos antagonismos presentes na nossa sociedade, ou seja, das lutas de diferentes atores por reconhecimento e hegemonia.

De uma forma geral, as ações afirmativas são amplamente conhecidas, inclusive porque a primeira reação a elas foi uma reação denunciante, então quem era contra as ações afirmativas, ao denunciar, também contribuía para que essa esfera pública fosse ampliada, diferente de políticas muito consensuadas. Como ela mobilizou paixões, ela mobilizou visões de mundo que não tinham muito motivo para sair de onde elas estavam. O mito da democracia racial, um dos seus efeitos é esse, tratar como não-questão. Quando a ação afirmativa surge, ela surge dizendo que o Estado está reconhecendo oficialmente que nós temos uma desigualdade racial e que isso é um problema público, que diz respeito não apenas aos negros, mas a sociedade como um todo e que a gente precisa resolver isso. Me parece que ela veio e ficou, é óbvio que nós temos diversos dilemas. Parte da sociedade topou as ações afirmativas, mas engoliu o sapo do elemento étnico-racial como um dos elementos definidores de sujeitos de direitos. Ainda há um segmento que defende as ações afirmativas, mas apenas com o corte de renda. Agora, veja, depois de mais de 10 anos da grande polêmica das ações afirmativas na UnB, o caso dos gêmeos, diversos grupos, inclusive grupos de comunicação, mudaram suas linhas editoriais e passaram a reconhecer. [...] Voltaram atrás e deram o braço a torcer. Disseram assim: de fato, é uma política bem-sucedida e a tragédia que se anunciava lá atrás não ocorreu. O que a gente tem são, nada mais nada menos, do que os conflitos que a gente sempre teve na sociedade brasileira de uma forma ou de outra. Talvez, o regime de visibilidade desses conflitos é que esteja um pouco ampliado. Agora, é óbvio que a gente sempre tem coisas a melhorar (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

Mas para Formuladora 2, do MPOG, o Estado não assumiu o papel de divulgação da política após a sua efetivação. No seu entendimento, outros atores poderiam assumir esse protagonismo que a rigor deveria ser exercido pelo poder executivo.

O poder executivo não divulgou antes e não vai divulgar agora nada. Então as pessoas se viram aí para entender essa política. Hoje eu acho que quem poderia divulgar é a Defensoria e o Ministério Público [...]. O CNMP estipulou uma resolução para os procuradores serem mais ativos nesse assunto. Eu

acho que eles aprenderam muito rapidamente, eu acho que foi um grupo que vestiu a camisa e aprendeu muito rapidamente. A defensoria também. Eu acho que hoje seriam necessárias campanhas, mas via defensoria e via Ministério Público. Poderia ser campanhas do terceiro setor? Eu acho que poderia, mas aí você perde uma institucionalidade, essa é uma política de Estado, que tem que ser feita pelos poderes de Estado. O executivo, eu entendo que nesse momento, ou mesmo nos momentos anteriores, não quis tocar nesse assunto, mas eu acho que isso é uma grande tragédia. Para superar tragédias eu acho que o Ministério Público e a Defensoria, por conta da capilaridade e do que eles já aprenderam, poderiam tocar esse assunto facilmente (Formuladora 2, trecho de entrevista, 2020).

Apesar do reconhecimento de Formulador 3, da ESAF, e de Formulador 4, do IPEA, sobre o conhecimento da existência da política de cotas nos concursos, Formuladora 2, do MPOG, trouxe a questão principal: era responsabilidade do Poder Executivo a divulgação não só da existência como também do detalhamento da lei para evitar confusões. Como o Formulador 4 alertou, coube mais a mídia esse papel de divulgação, sendo uma narrativa negativa e cheia de equívocos sobre a política. Só após a efetividade da lei é que essa narrativa sobre a lei de cotas muda, mas o papel do Poder Executivo ainda se faz pendente.

### 2.5.7. Judicialização

Inicialmente, parece importante pontuar quais são as situações em que a judicialização é mais frequente. Para Formulador 4, do IPEA, a judicialização ocorre em especial nos certames mais concorridos, seja em concursos públicos regidos pela Lei nº 12.990/2014, seja em vestibulares regidos pela Lei nº 12.711/2012. Do ponto de vista desse entrevistado, tal fenômeno está relacionado a disputas pela posse de determinadas formas de capital.

São as carreiras mais disputadas porque a gente está falando dos espaços de poder mais cobiçados onde o funil é ainda mais rigoroso, a gente está falando também de candidatos de segmentos da sociedade que tem repertório e recursos para fazer da judicialização uma estratégia eficaz de inserção por dentro da lei, não sendo necessariamente beneficiário, sujeito de direito beneficiário da política. Ano passado eu fui participar de uma mesa na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Na federal do Recôncavo da Bahia uma das principais questões em relação às ações afirmativas estava no curso de medicina. O curso de medicina, a gente sabe que é bem caro, caro para o Estado e caro na universidade privada, são poucas vagas e uma demanda sempre explosiva, uma formação super disputada. O cenário na UFRB era de desencanto e sensação de fracasso com relação à aplicação da política, porque você tinha um índice elevado,

nesse curso, de fraudes, segundo os funcionários e os próprios estudantes, e um cenário de normalização da fraude. Então, você já tinha, segundo os próprios funcionários, tinha um corpo técnico dentro da UFRB para quem eu fui falar, que tinha uma oficina para gente tentar discutir como fazer diante das fraudes, a aplicação da portaria, os efeitos e efetividade dessas comissões. Os funcionários me relatavam, os técnicos administrativos da universidade, diziam: isso é desesperador a gente se sentir sem ter o que fazer, o estudante vai, se declara negro, mesmo sendo evidentemente branco. Não estamos falando de linha limítrofe, estamos falando de indivíduos evidentemente brancos, então aquela situação clássica de fraude mesmo, de má-fé. Esses estudantes sabiam que teria em algum momento uma denúncia, que obrigaria a universidade a ter que administrativamente resolver o problema, por que não tem Comissão de Verificação, em quase todas as universidades não têm, tem no serviço público, mas não tem na universidade [...] Quando a universidade resolve excluir, já tem um advogado na cidade, - estou falando de universidade no interior da Bahia-, que entra com a mesma ação, que vai para um mesmo juiz, que já tem aquela velha sentença garantindo a matrícula desses estudantes. Esse caso leva anos para ser resolvido, quando isso se resolve ele já está formado. As respostas públicas são pouco eficazes.

**[Nesse caso a fraude compensa?].** Compensa, nesse sentido. Por outro lado, é o que disse a eles, se vocês instituem Comissão de Verificação e a Comissão de Verificação exclui e esse advogado cobra, e ele não cobra barato, porque a gente está falando de curso de medicina, isso tem um custo, que não existiria se a gente não tivesse nenhuma estrutura de fiscalização. Então, a fiscalização aumenta o custo da fraude e quanto maior o custo da fraude, melhor. Nesse aspecto, as respostas públicas que a gente pode construir, se não resolvem, elas controlam o problema. É evidente que numa universidade com poucas vagas, as poucas fraudes vão representar muito e vão incomodar muito, mas a gente tem dado as respostas possíveis para o problema (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

Para Formulador 3, da ESAF, uma parte considerável da judicialização decorre da ação de indivíduos pardos que não têm sua autodeclaração referendada pelas Comissões de Heteroidentificação. Embora esse tema esteja pacificado, a partir do julgamento da ADC 41 por parte do STF, alguns juízos têm contornado tal decisão ao exigir das bancas a realização de novo procedimento de heteroidentificação.

[...] A grande crítica e o que eu acho que é a maior dificultador da lei é esse termo pardo. Esse termo pardo na Lei 12.990 é terrível. Eu acho que a exclusão desse termo pardo ou talvez uma identificação dizendo assim: cotas para pessoas negras de cor preta ou parda, que seria diferente do pardo. Nós temos negros que são reconhecidamente negros de tez clara,

então não necessariamente você vai ter o negro retinto, então você tem vários matizes, gradações, então eu acho que esse é um ponto. E não seria qualquer pardo [a ingressar via cotas], o termo pardo, a forma como ele está posto é um fator que prejudica a aplicação da Lei de cotas e o grande judicializador. Com relação a resposta do Judiciário, eles querem objetividade, embora nós já entendamos que o critério é objetivo sim, que é a fenotipia, esse é o critério objetivo, mas alguns resistem. Eles insistem em não aceitar, eles querem questionar, eventualmente querem submeter o candidato a nova banca, contestam a legitimidade da banca, embora a maioria não. A maioria acha que a banca é soberana e não se mistura nesta questão administrativa, mas alguns ainda ultrapassam esse critério administrativo e querem rever o posicionamento da banca. O grande problema é o pardo porque o negro mesmo que já é reconhecido socialmente, que é negro mesmo esse não tem nenhum problema, esse já é identificado em qualquer espaço, não tem problema. A grande problemática mesmo é o pardo. Como a sociedade brasileira é miscigenada, ela é oriunda de uma grande miscigenação então você tem pessoas com origem indígena tentando ingressar em cotas de negros, você tem pardos não-negros tentando ingressar nas cotas para negros, você tem o Judiciário que às vezes não entende, as vezes o próprio Judiciário olha e vê: “a lei fala pardo, esse cidadão é pardo, ele não é branco, ele não é negro, ele é pardo. Se a lei fala pardo então ele é detentor [do direito]. E não é isso. A questão é essa, a gente não entende, pelo menos eu enquanto banca examinadora, enquanto fornecedor de insumo para a defesa antes da União, hoje da ENAP (judicialmente) eu não entendo que seja isso. O GT de cotas raciais e a SEPIR também não entendiam que era qualquer pardo, então eu acho que se tem um ponto que deve ser colocado uma luz sobre ele e que deva ser trabalhado é essa questão do pardo, dessa inserção do termo pardo nessa legislação. Talvez para uma renovação dessa Lei de cotas após os 10 anos, então eu acho que para a avaliação isso é importante (Formulador 3, trecho de entrevista, 2019).

Para Formuladora 2, ao contrário do MPF e da DPU, a justiça não internalizou o debate das cotas raciais no serviço público. Do seu ponto de vista, seria necessário o investimento em ações de sensibilização e formação sobre a temática via Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

[...]o Ministério Público e a defensoria eles aprenderam muito rapidamente. Mas o judiciário, não. Então, às vezes quando eu leio alguns processos eu penso: meu Deus do céu. Porque falta muito ali para o judiciário entender as bases sociológicas que levaram à política de cotas. Quando você não entende essa base sociológica na hora de construir seu argumento jurídico, ele fica um argumento jurídico um tanto quanto vazio e eu chegaria a dizer primário. Porque a base é a sociologia, a base é esse conhecimento. Eu acho que a gente teria que ter estratégias junto ao CNJ para esse assunto chegar

a esses juízes, as vezes eu fico... Eles já superaram as discussões sobre se as comissões são ou não válidas, mas aí eles criam caminhos do tipo: faça uma nova comissão ou você não motivou o suficiente. O que é motivar o suficiente? Você quer que eu coloque o tamanho de um nariz, você quer que eu seja nesse ponto objetivo? Aí sim é um tribunal racial, eu sempre falo, critérios objetivos as Leis de Nurenberg tinham. ¼ de sangue judeu é judeu. Quer mais objetivo que isso? Isso sim seria um tribunal, o que a gente está falando aqui é de você simular um olhar da sociedade para beneficiar, então isso nem de longe me parece um tribunal. Mas eles não sabem o que fazer, e eles não sabem a base sociológica eles ficam criando ali alguns atalhos que a meu ver, pelo que eu já li são oriundos da falta de conhecimento da base sociológica. Inclusive um dia eu fui fazer uma fala, na pós-graduação de direitos humanos aqui da UnB, eu fui falar desse nosso trabalho e fui falar das comissões. E tinha um juiz que hoje é desembargador, e ele falou: Nossa... se eu soubesse disso, uma ação que eu tive lá traz que eu já me posicionei de um jeito, hoje seria outra, né?! Eu acho que tendo em vista esse comentário dele, eu acho que ele até procurou informações. Não dá nem pra falar que os juízes não procuraram. De repente eles procuram, mas como eu já disse está fragmentado. Então, precisaria de realmente ter algo mais organizado, um material mais organizado para melhorar essas argumentações. Porque quando eu leio essas ações, eu leio até no sentido de procurar uma argumentação visando aprimorar a política, né?! Não leio só pra reclamar. Mas eu não tenho encontrado e eu identifico esse problema. (Formuladora 2, trecho de entrevista, 2020).

Essa crítica levantada pela Formuladora 2 sobre o não conhecimento sociológico da questão racial por parte do judiciário é o que podemos configurar como uma expressão do racismo institucional deste poder. Teses como a de Dora Lúcia Lima Bertúlio, “Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo”, tratam dessa questão que é histórica no judiciário.

### **2.5.8. Quadro atual de implementação da Lei**

A existência da Lei, enquanto a positivação de uma demanda gestada há tempos por movimentos sociais, já é por si só um avanço. Nota-se, no decurso de sua aplicação, um aumento do quantitativo de pessoas negras no serviço público. O advento desse instrumento normativo e os intensos debates que acompanharam a sua implementação tiveram também o condão de ampliar o leque dos atores envolvidos no debate das cotas raciais, abarcando amplos setores da academia, do mundo jurídico e da opinião pública.

[...] eu acho que ela tem atendido sim o seu papel de enegrecer o serviço público. Aquelas pessoas fora da lei de cotas, com raras exceções, não adentrariam no setor público, então eu acho que ela tem atendido sim

(Formulador 3, ESAF, trecho de entrevista, 2019).

Adoro ver na minha carreira mulheres negras. [...] para você ter uma ideia, meu grupo eram 100 pessoas na minha turma. Pessoas que seriam socialmente reconhecidas como negras era só eu. [...] E hoje, a gente tem na última turma mais 20 pessoas negras [...]. Não são elas que têm muito a ganhar com esse cargo, quem tem a ganhar é a administração pública. [...]. O grande avanço é esse, corpos negros em lugares que eles não estavam e pessoas competentíssimas, que por uma questão de desigualdade de oportunidades talvez não estivessem lá (Formuladora 2, trecho de entrevista, 2020).

[a lei] cumpre com sua função, ela abriu as portas para o escancaramento da questão racial como uma questão pública, que diz respeito não somente aos negros, mas à sociedade brasileira como um todo. A gente democratizou esse debate, a gente socializou ele, repartindo essa responsabilidade. Então, me parece que ela avançou muito nisso, tem um efeito positivo na autoimagem de pessoas negras, pessoas negras que se veem diante da possibilidade de transitar em espaços que antes elas não tinham o direito de pisar, a não ser como trabalhadores terceirizados e super-explorados. Então, abriu as portas pra isso, vem produzindo muitos efeitos, é o início de um caminhar muito longo. A gente ainda vai ter que esperar que novas composições familiares, novas estruturas emerjam a partir daquilo que essa política vem produzindo e que vai produzir ainda, quero crer (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

Como limites da Lei ou da forma como esta tem sido aplicada destacam-se, primeiramente, o desconhecimento, por parte da sociedade e de setores do judiciário, de elementos centrais como marcos históricos dessa legislação, procedimentos e ganhos possibilitados à administração pública e à sociedade de maneira geral.

[...] esse próprio desconhecimento do porquê da Lei, do porquê do nascimento dessa Lei, que tem por trás toda uma contextualização histórica que nós não fazemos aqui no nosso país. As pessoas querem passar por algumas coisas de forma batida ou bem superficial, deixando de reconhecer porque algumas questões sociais existem e a gente quer passar um filminho ali pra trás. Parte das nossas limitações da lei de cotas vem disso, nós não falamos de política pública amplamente para as pessoas de fora. Não fala do porquê do Programa Bolsa Família, por exemplo. Que é um programa muito conhecido, qual é o objetivo? ... Pras políticas menos conhecidas aí piorou. Pra quem está voltado? Para quê? Qual que é a ideia? Então, a primeira limitação é essa (Formuladora 1, trecho de entrevista SEPPIR, 2019).

Em segundo lugar, há de se considerar os efeitos que as políticas de austeridade

fiscal implementadas nos últimos anos, no Brasil, têm exercido sobre a realidade ampliada da administração pública, especialmente em relação ao funcionalismo público. Observa-se, desde a crise de 2014, a difusão de um ideário pautado na redução do Estado, com efeitos já observáveis sobre a estruturação das carreiras públicas, como por exemplo a redução de novas contratações de servidores efetivos. A redução de concursos públicos é, por isso, medida que compromete diretamente à consecução do objetivo maior da Lei que é garantir o ingresso de pessoas negras no serviço público.

A Lei de cotas no serviço público surge em 2014. 2015 é ano de crise econômica; 2016, crise econômica; 2017, leve recuperação, mas com taxa de crescimento muito baixa; 2018, taxa de crescimento muito baixa; 2019, crise, com sinais... A característica principal desse contexto... não é só a avaliação do PIB que tem impacto no orçamento e na capacidade do Estado de contratar e de fazer concurso. A principal característica é que a resposta a esta crise, essa pra mim é a grande questão, ela foi pela opção austericida que também tem um outro componente, que não é só o austericídio. É o austericídio combinado com pressão da esfera pública e transferência, de formas diversas, bastante heterogêneas, de área a área, mas de transferência das responsabilidades públicas para a esfera privada. O que significa dizer que, se eu estou transferindo para esfera privada parte daquilo que eram ofertas públicas de serviços, eu não preciso fazer concurso. Então eu lanço mão de formas precárias de contratação, parcerias público-privadas, transferência de responsabilidade através de organizações sociais, Oscip, ou seja, você tem formas variadas e complexas de transferir ofertas públicas de direitos e serviços para a esfera privada. E agora, em adição a isso que já vinha até 2018, a gente tem a promessa de uma reforma do Estado. A reforma da administração pública como um todo, que pretende instituir os carreirões, quer dizer, poucas carreiras de Estado, com salários mais baixos, fim da estabilidade no serviço público, avaliação de desempenho e uma progressão, que muito provavelmente, se esse sujeito for dotado de uma capacidade muito plástica de agradar a todos os governos que se sucederão ao longo de sua vida, ele chegará lá no fim, no topo da carreira (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

Em terceiro lugar, menos enquanto limite e muito mais como ameaça, tem-se a percepção de que o assunto cotas raciais, embora juridicamente pacificado, está longe de se constituir um consenso em nossa sociedade. Há em tramitação, no Congresso Nacional, diversos projetos de lei que questionam o componente racial das cotas, sendo reverberações do senso comum que nega a necessidade de políticas de ações afirmativas para grupos historicamente discriminados pela questão étnico-racial. Esse fenômeno, intimamente relacionado à força do mito da democracia racial e à negação do racismo, somado à atual conjuntura refratária



a políticas de reparação, pode ter efeitos potencialmente danosos ao objetivo disposto na Lei nº 12.990/2014.

[...] existe, vem sendo gestado, um caldo de cultura, tem muitos projetos de lei sendo apresentados no Congresso, propondo a supressão do critério racial e a adoção de um critério puramente de renda, social, como definidor do público sujeito de direito das ações afirmativas. No caso das Universidades você ainda vai ter lá o elemento escola pública influenciando o perfil dos candidatos, dos aprovados. No caso do serviço público federal, a Lei é só para negros, ela não tem outro critério definidor, tem pessoas com deficiência, mas enfim. Se você retira isso você altera profundamente a Lei e aí você não garante nenhum tipo de democratização da esfera pública com base no critério racial. Não me parece que hoje tenha ambiente para uma revogação pura e simples. O ambiente que está sendo gestado é para a alteração da alma da legislação instituída, que é atacar as desigualdades raciais. E aí, nós não temos garantia de nada se isso ocorrer. Esses, pra mim, são os cenários mais aterradores. Qualquer um deles coloca inúmeros empecilhos, primeiro, uma esfera pública que não vai ser tão atrativa, o concurso público deixa de ser atrativo, desigualdades dentro do serviço público, os que entraram no serviço público, exercendo funções similares com salários absurdamente díspares. Quem conseguiu ingressar no serviço público antes desse contexto e conseguiu pegar o boom de fortalecimento de inúmeras carreiras vai ter uma situação e esses outros grupos terão outras. Me parece que a gente pode ter um serviço público com elevadíssimas desigualdades, sem falar que a promessa de reforma vai atingir o serviço público federal e as carreiras do judiciário permanecem do mesmo jeito. A quantidade de recurso socialmente necessário para que alguém passe num concurso para juiz é tão grande que, mesmo com as ações afirmativas, a chance de um indivíduo negro, pelas características que a gente tem da população negra no Brasil, passarem são muito pequenas, mesmo com as cotas. Aí, do outro lado, a falta de recursos, o cenário de restrição, colocam a gente diante de uma interrogação, ou a gente vai investir pesado, democracia é caro, democracia não se faz com pouco recurso, é caro e tem que ser caro mesmo porque dignidade não se encontra na esquina da rua. E ela é cara em todo o mundo, não é aqui que seria diferente, garantia de direitos básicos é caro em qualquer lugar, aqui não vai ser diferente. Então a gente precisa ter investimento para diminuir essas desigualdades, acoplada à garantia de acesso (Formulador 4, trecho de entrevista, 2020).

Por fim, relacionado ao já exposto, reforça-se a necessidade de ampliar a base social de apoio às cotas raciais, em diálogo com setores historicamente não-alinhados às políticas de ação afirmativa, utilizando para tanto outros argumentos além da tradicional evocação dos direitos humanos e da justiça social.

A gente sempre defendeu, e eu continuo defendendo por esse motivo, a política de cotas por conta de questões ligadas a direitos humanos de justiça social. Mas eu acho que dado o conservadorismo da sociedade brasileira, a gente poderia complementar essa argumentação falando de questões de diversidade mesmo de como um grupo diverso traz produtos melhores. Isso traz menos conflitos, eu acho que convence. A minha experiência falando com as pessoas, com os conservadores. Porque é isso, a sociedade é progressista e ela é conservadora. Não quero alijar os conservadores desse assunto. Quando eu falo da questão de diversidade de estudos, estudos que a meu ver são de entidades bem razoáveis: Harvard, Mackenzie... enfim... eu vejo que a fervura reduz pouquinho. Eu acho que seria interessante também trazer essa discussão junto à política de cotas, direitos humanos pra mim é suficiente, justiça social é o suficiente. Mas se a gente pudesse complementar com um outro tipo de argumentação que trouxesse mais pessoas a entender essas políticas eu acho que a gente avançaria bastante (Formuladora 2, trecho de entrevista, 2020).

De acordo com Ferraz (2019), pesquisas feitas nos EUA apresentam evidências sobre os efeitos positivos da ampliação de perfis étnico-raciais em posições de liderança. Eles identificaram que há uma maior confiança e uma melhor comunicação entre pessoas de mesma identidade racial. Se levarmos em consideração que a população negra é cerca de 54% da população e que estar em sua maioria nos grupos sociais que mais usufruem de políticas públicas, ter servidores negros pode auxiliar na comunicação e na interação com os cidadãos brasileiros, possibilitando assim a formulação e implementação de políticas públicas mais eficazes.

Esses são os principais pontos extraídos do conjunto de entrevistas realizadas com gestores que atuaram no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial responsável pelo aprimoramento da Lei nº 12.990/2014.





•

# AS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

•



### **.3.**

## **Artigo 2 – As comissões de heteroidentificação (com análise das entrevistas de integrantes de Comissões e de treinadores de Comissões)**

### **3.1. As comissões de heteroidentificação nos concursos públicos federais**

As comissões de heteroidentificação são o mecanismo utilizado em concurso público para aferição da veracidade das autodeclarações raciais. A Lei nº 12.990/2014 instituiu a autodeclaração enquanto único critério para que candidatos concorram aos 20% de reserva de vagas para negros no serviço público. O parágrafo único do seu artigo 2º trouxe as seguintes penalidades em caso de falsa declaração: a) a eliminação do certame; b) a anulação de nomeação, caso este já tenha tomado posse. No entanto, a Lei em si não explicita quais mecanismos institucionais serviriam para coibir, ou mesmo punir, eventuais fraudadores.

Na medida em que a Lei começa a ser aplicada surgem recorrentes casos de fraudes nas autodeclarações. Alguns órgãos públicos de controle, e até mesmo movimentos sociais, atentos à problemática que se apresentava de não atendimento da finalidade principal da legislação – sabidamente, garantir que as vagas reservadas para negros fossem ocupadas exclusivamente pelas pessoas de direito – passaram a pressionar a administração pública a tomar providências.

Em resposta a tais demandas, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou, em agosto de 2016, a Orientação Normativa nº 3, dispendo “sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros”. Em abril de 2018, essa Normativa foi atualizada e substituída pela

Portaria Normativa nº. 4, que “regulamenta o procedimento de heteroverificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais”.

Antes disso, desde 2014, quando a Lei foi aprovada, os concursos aconteciam de modos diferentes: alguns com cotas outros sem cotas, alguns com Comissões de heteroidentificação, outros apenas com autodeclarações. Desse modo, a Portaria Normativa de algum modo padronizou os procedimentos necessários a seleção dos candidatos que concorreriam às vagas em concursos pelas cotas.

“Felizmente, depois da normativa nº 4 principalmente, eu acho que deu uma sacudida na questão do concurso. Não que não fosse sério, mas eu acho que deu um aval de responsabilidade (...) Eu acho que isso é uma vitória absurda, por exemplo, se você não tem uma punição para quem fraudar, por exemplo, se em um concurso da polícia federal eu falar que tenho OAB, e se eu não tiver OAB eu posso ser processado porque eu fiz uma afirmação falsa. Eu estou me afirmando como pessoa preta e não sou, estou me afirmando, mas a sociedade não me vê enquanto isso. E como, por exemplo, para política, eu pessoalmente acho que não tem esse caráter de punição administrativa, mas a punição pedagógica para concurso tem que existir porque tem concurso em que essa retirada tem um custo caro, como no concurso de diplomata.” (S., 2020)

A Portaria Normativa nº4 tem sido o principal instrumento jurídico-normativo utilizado pelas instituições públicas na implementação da Lei nº 12.990/2014. Ela regulamenta como devem ocorrer os procedimentos de heteroidentificação e as comissões recursais; traz os princípios que regem a prática, o critério que deve conduzir o processo, oferecendo diretrizes sobre condições necessárias para realização das comissões e explicando como devem ser tratados os recursos.

Este artigo tem por objetivo trazer informações coletadas com atores diretamente responsáveis pela implementação desta normativa. Foram entrevistados integrantes de comissões de heteroidentificação e treinadores dessas comissões. Entendemos que em uma pesquisa que visa avaliar a implementação da Lei de Cotas entrevistar atores diretamente relacionados à heteroidentificação pode oferecer elementos indispensáveis para análise sobre o funcionamento das comissões. Antes de nos aprofundarmos nas respostas coletadas junto a essas pessoas faremos uma breve revisão bibliográfica sobre classificação racial no Brasil e sobre heteroidentificação.

### 3.2. Histórico da classificação racial no Brasil e das Comissões de Heteroidentificação

De acordo com Petrucelli (2010), a classificação étnico-racial no Brasil é uma prática de longa data do Estado. Em termos de estatísticas públicas oficiais, desde 1872, data em que ocorreu o primeiro censo nacional de população, já havia o questionamento sobre cor com as seguintes categorias: branco, preto, pardo e caboclo. *“Mas na operação censitária, que distinguia a população segundo sua condição civil em livres e escravos, se os primeiros se autotranscreviam quanto a cor, os segundos eram classificados pelos seus donos.”* (p. 146)

Ao longo do final do século XIX e de todo século XX, ocorreram variações nas categorias raciais dos censos, em alguns períodos ele nem chegou a ser realizado. Sendo que ao final da década de 1970 surgiu uma discussão sobre a necessidade de se conhecer mais sobre as categorias de classificação racial do país. Nesse sentido, foram realizados dois experimentos de pesquisa: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 1976 e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de 1998 (Petrucelli, 2010). Ainda segundo esse autor, com o objetivo de ampliar as informações sobre cor/raça nas estatísticas oficiais, foram formuladas perguntas espontâneas sobre cor, levantando a discussão sobre quantas categorias de cor/raça existiam no Brasil e sobre quais dariam conta da classificação racial no país. Em 1976 foram identificadas 136 formas de classificação racial, e em 1998, foram localizadas 143.

*“(...) entre todos os nomes encontrados pouco mais de meia dúzia dá conta de praticamente todo o universo de respostas. Eles são, além dos cinco clássicos utilizados para categorização racial, o “moreno” e alguma variante desse.”* (p.149) Sendo assim, nota-se que a maioria da população se identifica com o conjunto de representação de cores vigente; e, de acordo com esses experimentos do final do século passado, as categorias atualmente utilizadas pelo IBGE guardam considerável estabilidade e reconhecimento por parte da população brasileira.

A autodeclaração na literatura especializada aparece como o critério mais adequado para identificação de pertencimento racial de um indivíduo. A Comissão para eliminação da discriminação racial, bem como as recomendações da OIT para os coletivos étnico-raciais indicam que, salvo sob justificação em contrário, o pertencimento de um indivíduo a determinada raça ou etnia deve ser baseada na autodeclaração. Provavelmente atenta a essas discussões a própria Lei nº 12.990/2014 prevê em seu artigo 2º a autodeclaração como o único critério de identificação racial, que deve ser expresso no ato da inscrição do concurso.

“Portanto, à primeira vista, a autodeclaração seria condição suficiente para inserção do candidato na lista dos cotistas, o que não permite concluir

pela desnecessidade de métodos de verificação da autodeclaração, até mesmo como forma de atender à disciplina do parágrafo único no mesmo artigo.”(p. 42, Livia Santana).

Em 2018, com a Portaria Normativa nº 4, ficou estabelecido que as comissões de heteroidentificação eram o mecanismo oficial para verificação das autodeclarações. A existência dessa normativa pressupõe que a autodeclaração, a despeito de ser condição fundamental e preliminar para se concorrer às vagas reservadas, não é absoluta, uma vez que pode ser falsificada, como quaisquer outras declarações.

Ainda de acordo com a argumentação de Livia Santana, a autodeclaração figura como critério a priori de identificação racial. Isso significa que sem a autodeclaração não há o que dizer – em relação ao benefício das cotas raciais – sobre a heteroidentificação. “Dito de outro modo, a autodeclaração é *conditio sine qua non* para a configuração de expectativa de direito de concorrência às vagas reservadas e, ao mesmo tempo, para a submissão do candidato à verificação da condição racial autodeclarada.” (p.44)

Esse tem sido o entendimento majoritário dos tribunais brasileiros, que têm compreendido que a autodeclaração é o primeiro e principal critério de identificação racial dos indivíduos. Adicionalmente, entende-se também que a autodeclaração não possui caráter absoluto, podendo – no caso da Lei nº 12.990/2014 – ser submetida a verificação externa. Nesse sentido, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal em duas ocasiões (ADPF 186 e ADC 41) decidiu que podem ser utilizados critérios subsidiários à autodeclaração, como são as comissões de heteroidentificação, desde que respeitadas à dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.

Em relação à heteroidentificação nos concursos públicos destaca-se o trecho seguinte da decisão:

[...] a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.

Para aprofundar o entendimento sobre o sentido e a justificativa da heteroidentificação pode-se recorrer aos argumentos sociológicos apresentados por Sales Augusto dos Santos (2019), em referência a Cuche (1990, p. 183-184) “a identidade é sempre uma concessão uma negociação entre uma ‘autoidentidade’ definida por si mesmo e uma ‘heteroidentidade’ ou uma ‘exoidentidade’ definida pelos outros.” O que significa dizer que a identidade é dialógica; a identidade é relacional. Ou seja, para

além de se autoidentificar como negro é plausível e recomendável que as pessoas que desejam usufruir da política afirmativa sejam reconhecidas como tal, durante uma interação de preferência presencial, por outras pessoas da comunidade. A promoção dessa interação com o objetivo de garantir que o direito seja usufruído por quem de fato a política deseja beneficiar é o sentido das comissões de heteroidentificação.

Estudos apontam as comissões de heteroidentificação presenciais como os mecanismos que apresentaram maior êxito e transparência na garantia da efetividade das políticas de ações afirmativas para negros no Brasil. De acordo com Marcilene Souza (2015), a utilização de outros métodos, como por exemplo a exigência de envio de fotografias, vídeos ou cartas e questionários, tem sido mais suscetíveis à fraudes, uma vez que com as tecnologias existentes para edição de imagens possibilitam manipulação das fotografias e filmagens, bem como as cartas e questionários podem ter conteúdo inverídico.

Outro autor que apresenta reflexões sobre o tema da heteroidentificação é Adilson Pereira (2017), que afirma ser esse um dos tópicos mais polêmicos na implementação das Leis de Cotas (para ingresso nas Universidades e nos concursos públicos). Tais polêmicas estariam relacionadas às supostas dificuldades na identificação de quem é negro no Brasil. Com o objetivo de dirimir tais dúvidas, retomamos o texto clássico do sociólogo Oracy Nogueira, no qual este faz a distinção entre preconceito de marca e preconceito de origem.

De acordo com Pereira (2017), o Brasil é marcado pelo preconceito de marca.

O preconceito de marca, por sua vez, se baseia no fenótipo ou na aparência racial, e é característico da realidade brasileira (NOGUEIRA, 2006). Nesses termos, a expressão “cor” no Brasil corresponde ao termo inglês *race* revela a combinação de um conjunto de características que envolvem, cor da pele, cabelo, forma do nariz e lábios, o qual quando associado às pessoas não-brancas carrega conotação negativa (TELLES, 2003). A diferença entre o racismo de cor e o de ascendência, reside em diferentes construções histórico-sociais da raça, que devem servir de base para o estabelecimento de quem teria o direito à redistribuição promovida pelas políticas de ação afirmativa no Brasil (IKAWA 2008). (p.152 e 153)

Alguns outros elementos contextuais relacionados às discussões sobre relações raciais no Brasil também são apresentadas por Marcilene Souza (2015), como por exemplo “(...) a crença na existência de uma democracia racial (relação harmoniosa entre brancos e negros), o reforço à ideologia do branqueamento (valorização ao fenótipo branco e da cultura europeia) e a ideia de mestiçagem como patrimônio positivo, quando na verdade a característica da mestiçagem serviu historicamente para reforçar um projeto de nação baseada no branqueamento da população brasileira a partir do elemento branco e não no reconhecimento dos valores e da estética negra.” Esses três tópicos sobre crenças que



perpassam o imaginário social nacional, que devem ser amplamente compreendidos pelos gestores de políticas públicas, têm sido importantes obstáculos para devida implementação das ações afirmativas no país, como veremos mais adiante a partir dos dados coletados nas entrevistas.

Este artigo não será capaz de aprofundar os debates da área de relações raciais, no entanto, ao longo da apresentação das informações sobre as entrevistas realizadas, será possível identificar como os elementos supramencionados se apresentam na implementação da Lei. Sem dúvida, para se pensar o funcionamento da Lei nº 12.990/2014, seus princípios e os sujeitos a quem a norma deseja beneficiar, bem como para avaliar sua implementação, é indispensável conhecer e estar embasado na vasta literatura sobre relações raciais no Brasil.

A seguir, apresentamos um breve relato sobre a metodologia utilizada na coleta de dados sobre as comissões de heteroidentificação. Apresentamos o perfil dos sujeitos entrevistados e os tópicos que foram mais importantes para elaboração deste material.



### 3.3. Metodologia e sujeitos entrevistados

Estudos que avaliam a implementação das Leis Federais de Cotas no Brasil ainda são relativamente escassos. Apesar da ampla produção científica e mesmo de documentos públicos sobre ações afirmativas em geral, as Leis nº 12.711/2012 e 12.990/2014, em vigência atualmente, ainda necessitam de análises mais aprofundadas acerca da sua implementação. Esse relatório de pesquisa, se soma ao esforço de vários outros pesquisadores e pesquisadoras que buscam contribuir para uma avaliação da implementação da Lei nº 12.990/2014. Para tanto, é necessário observar os diversos sujeitos envolvidos na implementação da legislação. Conforme discutido anteriormente as comissões de heteroidentificação são uma etapa importante na operacionalização da Lei de cotas no serviço público e, por isso, entendeu-se necessário dialogar e coletar informações junto aos sujeitos que tem trabalhado diretamente nessas comissões.

Desse modo, optou-se pela técnica de entrevistas semi-estruturadas para captar dados acerca do funcionamento das Comissões. Foram entrevistados dois subgrupos de sujeitos: 1) integrantes das comissões de heteroidentificação, ou seja, pessoas que trabalharam em mais de um concurso público federal compondo essas comissões (com esses atores buscamos compreender principalmente qual era o passo-a-passo do funcionamento das comissões e quais eram suas impressões e avaliações sobre esses mecanismos); 2) treinadores das comissões de heteroidentificação, - a Portaria Normativa nº 4 prevê que todos os integrantes das comissões passem por um curso de qualificação sobre a temática-, buscamos então os professores dos cursos de formação das comissões e captamos com eles dados sobre como é a operacionalização desses treinamentos.

No primeiro grupo foram entrevistadas seis pessoas: quatro mulheres e dois homens, com faixa etária em torno dos 30 e 40 anos, todos negros, todos residentes em Brasília/DF. No segundo grupo foram entrevistadas duas pessoas: dois homens, um branco e um negro, um residente em Brasília/DF e outro residente em São Paulo/SP. As pessoas foram selecionadas a partir de indicação, ou seja, entrevistados que conheciam outras pessoas que haviam sido integrantes de comissões de heteroidentificação nos indicaram quem poderia ser contatado para realização das novas entrevistas.

As características dos entrevistados, bem como a concentração regional de onde falam esses sujeitos podem oferecer a pesquisa uma visão parcial da realidade. Outro fator que vale destacar é que a técnica de entrevistas não tem por finalidade alcançar representatividade estatística das informações, pelo contrário, o seu objetivo é aprofundar o entendimento sobre alguns tópicos previamente selecionados a partir dos sujeitos escolhidos. Desse modo, de antemão, este artigo reconhece que há limites no trabalho em termos de possibilidades de generalizações e, em relação

às características dos sujeitos entrevistados. Ao mesmo tempo, é possível assegurar que as informações contidas neste material foram criteriosamente coletadas e analisadas, subsidiando a análise sobre o funcionamento e a operacionalização das comissões de heteroidentificação nos concursos públicos.

Por fim, cabe ressaltar os tópicos que foram abordados com os entrevistados e que são apresentados logo em seguida com as respectivas análises. O primeiro tópico questionado com os entrevistados foi sobre qual função as comissões de heteroidentificação cumpre na implementação da Lei. O segundo tópico diz respeito ao funcionamento, ao passo-a-passo da operacionalização das comissões (os convites aos componentes das comissões, a preparação prévia ao funcionamento delas, o dia da execução das atividades e as atividades posteriores a sua realização etc.). Nesta parte, buscamos detalhar como ocorre a operacionalização das bancas a partir da perspectiva dos sujeitos entrevistados. O terceiro e último tópico respondido pelos integrantes das comissões foi em relação aos casos problemáticos. Nele, solicitamos que os entrevistados relatassem os principais casos que geravam debates entre os componentes das comissões e, às vezes, constrangimento pelo tipo de argumento ou recursos utilizados pelos candidatos.

Em relação aos treinadores das comissões de heteroidentificação, apresentamos os dados e análises que explicam como surgiu o contexto e a necessidade dos cursos de formação, como esses treinamentos foram até então formulados, pensados e oferecidos e como que questões regionais e a classificação do IBGE são abordadas nessas capacitações. Os dados apresentados posteriormente são aqueles considerados mais relevantes para refletir sobre o atual estágio da implementação da Lei e quais são os pontos que podem ser aprimorados nas comissões de heteroidentificação. Novas leituras do material bruto das entrevistas podem oferecer novas perspectivas e análises sobre a heteroidentificação, as informações apresentadas a seguir não são exaustivas.

### 3.4. Função das comissões na implementação da Lei

A função das comissões de heteroidentificação na implementação da Lei nº 12.990/2014 foi um dos pontos abordados nas entrevistas. A questão pretendia coletar como esses atores entrevistados avaliavam o papel das comissões na efetiva implementação da Lei. As respostas convergiram ao afirmar a importância e necessidade das comissões de heteroidentificação, sendo que as justificativas e a identificação da função das comissões variaram, sendo possível destacar as seguintes:

o As comissões têm função fiscalizadora do processo de implementação da Lei. No momento das comissões têm-se um ponto de controle na implementação da Lei, garantindo a sua efetividade ao destinar àquelas vagas aos reais beneficiários da política;

o As comissões têm papel pedagógico: de um lado, pessoas brancas que buscam burlar a Lei têm a oportunidade de aprender que aquele espaço não pode ser indevidamente ocupado; do outro lado, os reais beneficiários da política aprendem, com o procedimento, sobre o funcionamento das políticas reparatórias, de reconhecimento e redistribuição;

o Em um país com histórico do Brasil (colonial e escravocrata) a efetiva implementação da Lei seria inviável sem a presença e o controle das comissões de heteroidentificação, uma vez que elas cumprem funções pedagógicas e de fiscalização;

o As comissões de heteroidentificação têm caráter técnico e isso garante seriedade e confiabilidade à política, ou seja, elas não reproduzem análises de senso comum na execução de seus trabalhos, se baseiam em experiências prévias de políticas de ações afirmativas no país e buscam a imparcialidade na avaliação dos candidatos considerando quem são os reais beneficiários;

o Outra função elencada é a possibilidade desses integrantes de comissões de heteroidentificação serem boas fontes de informação para eventuais mudanças que a Lei precise passar. Isso implica dizer que as pessoas que atuaram diretamente na etapa de heteroidentificação podem ter ideias de aprimoramento da lei, embasadas na realidade vivida;

o As comissões de heteroidentificação são também ponto de controle social, uma vez que a diversidade da composição das comissões faz daquele momento

um espaço privilegiado para que a sociedade ali representada compreenda a operacionalização da política.

As comissões foram amplamente defendidas pelos entrevistados como espaço essencial para implementação da política, sem o qual certamente mais casos de fraudes ocorreriam. Cabe também destacar algumas das falas em sua integralidade sobre essas avaliações:

“Eu acho que sem ela [a comissão de heteroverificação] é impossível da gente conseguir implementar isso no país com um histórico como o nosso. A gente tem uma ação fiscalizadora e eu acho que pedagógica também, porque as pessoas aprendem elas vão com o erro, elas vão entendendo que há um espaço ali em que elas não estão livres para passar a perna no outro, vou me dar bem nisso, que eu vou dar conta, porque não é bem assim, então existe um procedimento sério e que isso vai ter uma reverberação nas escolhas. (...)Então, assim, tudo isso tem um caráter pedagógico para um país que não discutia a questão racial a menos de 20 anos. A sério de uma maneira não só saber que existe o racismo, mas tentar agir sobre ele, é um processo que demora,mas as comissões de heteroidentificação são assim: peças chave, imprescindíveis para isso, inclusive na preparação dos editais,alguma forma de participação dessas bancas ou de alguém específico que pense sobre isso junto as bancas organizadoras.” (A., 2020)

“Na minha visão a comissão de heteroidentificação é o principal ponto de controle da política, é o controle social, mas não é um controle seletivo, é um controle social em que você tem um momento em que as pessoas que estão envolvidas com o processo de construção de uma ação afirmativa identificam os reais beneficiários de uma política pública, então um processo também pedagógico.” (S., 2020)

“Eu acho que se nós vivêssemos em uma sociedade um pouco mais civilizada, mais educada, não haveria necessidade porque nenhuma pessoa branca quer passar os constrangimentos que nós negros na sociedade passamos todos os dias, que vai do campo material ao simbólico. Mas, infelizmente a gente ainda conta com essa miserável compreensão, dessa tentativa, que não é só nesse caso, de burlar a lei.” (G., 2020)

Destaca-se, como último ponto elencado pelos entrevistados nessa questão, o fato de que as comissões e as políticas de ações afirmativas para ingresso no serviço público como um todo ainda estão muito focadas na etapa inicial que é o ingresso. Evidentemente, o papel principal da comissão é garantir que pessoas efetivamente beneficiárias da política ingressem nas vagas a elas destinadas. No entanto, pensando ações afirmativas de modo mais abrangente e pensando a implementação da Lei com essa visão mais ampla, foi destacado por um dos entrevistados que as etapas

para além do ingresso estão esvaziadas, não estão sendo pensadas nem trabalhadas pelos órgãos contratantes ou pelas organizadoras de concursos. Os integrantes das comissões de heteroidentificação podem auxiliar nesse processo. De acordo com um entrevistado:

“O ingresso e eu acho que vai ser um dos pontos que nós vamos chegar que foi dado o ingresso, mas o pacote ficou muito vazio, e esse vazio, por exemplo, se você chega em qualquer empresa que diz que tem diversidade: “você tem diversidade?” “eu tenho uma economista que ela é negra”, “não, mas eu quero saber da diversidade, qual ação você tem?” Então eu acho que isso que é caro para a política e que a comissão pode colaborar de forma muito ativa com esse resultado.” (S.,2020)



### 3.5. Funcionamento das Comissões de heteroidentificação: antes/durante/depois

Interessa a pesquisa compreender o passo-a-passo dos procedimentos de composição, organização e execução das comissões de heteroidentificação. Nesse sentido, uma das questões formuladas aos entrevistados foi como eles foram convidados a integrar as comissões de heteroidentificação. De acordo com as respostas, os convites variam de acordo com as bancas organizadoras. De modo geral, nota-se que não há padrão em como esses convites ocorrem, podem partir de conhecidos, dos coordenadores do concurso ou podem ainda advir de banco de dados que as bancas possuem.

Em síntese, há bancas em que o coordenador do concurso ou o secretariado da banca entra em contato por telefone inicialmente, em seguida formaliza o convite por email, a pessoa pode consentir ou não de participar da comissão. Logo após, são realizados os trâmites formais de assinatura de contrato e no dia da banca a pessoa deve estar no local com uma hora de antecedência. Em outros casos, há bancas que possuem um grupo de Whatsapp onde questionam quais pessoas poderiam atender a determinado concurso, no dia do concurso ocorre a formalização da comissão de heteroidentificação, sendo que pode ocorrer inclusive de faltar um ou outro integrante, e a substituição acontecer às pressas. Isso é considerado pelos entrevistados um imprevisto das bancas organizadoras de concursos.

Nota-se que há maneiras diferentes de recrutar integrantes de comissões de heteroidentificação. De acordo com a Portaria Normativa nº 4 é necessário que estes sujeitos tenham participado de formação específica. Porém, as entrevistas sugerem que nem todas as bancas organizadoras de concursos estão atentas a este pré-requisito. Observa-se que há pouca transparência sobre como ocorre o processo de recrutamento e seleção das comissões de heteroidentificação, e uma ideia para aprimorar isso seria que algum órgão ou as próprias bancas organizadoras de concurso possuíssem um cadastro amplo de interessados em compor as comissões, atentando-se a cumprir com os critérios de qualificação previstos na normativa.

#### 3.5.1. Organização antes da realização das atividades

Ainda buscando compreender os procedimentos das comissões de heteroidentificação foi questionado aos entrevistados se era comum ocorrer reuniões prévias a realização das bancas e, em caso afirmativo, como eram essas reuniões, quais acordos eram previamente pactuados. Essa questão também demonstrou que cada banca organizadora de concurso tem sua forma de conduzir a pré-realização das comissões, sendo que de forma majoritária as reuniões prévias ocorrem no próprio dia da realização das comissões de heteroidentificação.

Nessas reuniões que ocorrem no dia do procedimento, cerca de uma hora antes da realização das comissões, os trabalhadores das bancas organizadoras compartilham informações gerais. Ou seja, pressupõe-se que todas as pessoas que foram convidadas a integrar as comissões já tivessem passado pela formação recomendada. Sendo assim, nesses momentos anteriores foram compartilhadas informações como: quem seria o coordenador da Comissão, quem seria o suplente, quantos candidatos eram esperados para aquele procedimento, em qual sala a pessoa estaria alocada. O formato é o de uma reunião de alinhamento geral, com informações operacionais sobre como será a realização da Comissão. Conforme explica um entrevistado:

“(...)geralmente, uma hora antes, ou duas horas antes da banca é realizado uma reunião, que não chega a ser uma reunião de alinhamento, mas uma reunião de instruções, de como vai ser, de como serão divididas as bancas, quantas salas serão, uma média de quantos participantes, uma perspectiva de número de candidatos, então essa questão mais ampla.” (S., 2020)

Além disso, os entrevistados informaram que nos horários de intervalo como almoço podem ocorrer diálogos de alinhamento. Algumas comissões de heteroidentificação têm seu trabalho permeado por discordâncias mais acentuadas. Por isso, para facilitar a operacionalização do trabalho, em horários de intervalo, há diálogos entre os integrantes e os coordenadores das comissões, o que permite que os procedimentos ocorram de modo mais fluido.

Conforme nos foi dito em entrevistas outras bancas organizadoras de concursos realizam reuniões prévias, em dias diferentes ao que é realizado o procedimento em si. Essas reuniões têm duração em média de uma hora e são focadas no compartilhamento de informações sobre as normativas que regem o procedimento e o concurso. De acordo com um entrevistado:

“(...) tem uma banca que sempre em um horário fora do dia da banca faz uma reunião de uma hora, uma hora e meia. O que ele faz? Geralmente a gente tem um contato com a lei, lê a lei, lê as portarias, as normativas e os termos do edital do que se refere àquele procedimento.” (S.,2020)

Há dois tipos de reuniões prévias que podem ocorrer antes das Comissões de heteroidentificação. A mais comum é a reunião que ocorre no mesmo dia da Comissão e se dedica exclusivamente a repassar informações operacionais e quantitativas sobre como serão os trabalhos do dia. Outro tipo de reunião, menos comum, são as reuniões prévias que apresentam e discutem as normativas que regem o procedimento (a Lei, a Portaria Normativa, o edital) e aquele concurso. É possível depreender que nessas reuniões com maior antecedência os integrantes daquela



comissão se conhecem mais e tiram dúvidas previamente. Um ponto destacado pelos entrevistados é o fato das comissões não repetirem sua composição, de modo que a cada novo concurso integrantes diferentes participam das comissões, o que é importante visando garantir a imparcialidade das decisões. Por outro lado, essa dinâmica de algum modo dificulta a integração entre os integrantes das comissões. De acordo com uma das entrevistas, uma demanda recorrente das bancas é que haja esse momento prévio de contato para facilitar os diálogos de tomada de decisão no dia das bancas.

### 3.5.2. Durante a realização das atividades

Seguindo nessa linha de compreender como são os procedimentos das comissões de heteroidentificação, questionamos aos entrevistados como é o dia em que acontecem as comissões. Nesse tópico interessava a pesquisa compreender o passo-a-passo de como as comissões têm operado a heteroidentificação em concursos públicos. Obtivemos respostas sobre duas modalidades de heteroidentificação: a presencial e a por videoconferência. De acordo com o levantamento realizado nesta pesquisa, o modelo mais comum de heteroidentificação é o presencial, contudo, para fins de registro, vale destacar como esse procedimento pode ser realizado online.

Sobre os procedimentos realizados à distância, de acordo com uma entrevistada, são organizados previamente os materiais para realização das videoconferências. Os candidatos devem enviar fotos com boa iluminação e resolução específica para serem avaliadas. No dia acordado são realizadas as entrevistas por meio de videoconferências em que são feitos os questionamentos padrão. A entrevistada afirma que pelo vídeo é mais difícil identificar tentativas de fraudes como maquiagens e bronzamentos que escurecem a pele das pessoas. Com as fotos e as filmagens, a entrevistada A afirmou o seguinte:

“Nós preparamos todo o material para as videoconferências e nós criamos um critério de tirar foto e esta foto seria enviada pelo Whatsapp, porque muitas vezes a iluminação altera a cor da pessoa. Como é feito por videoconferência, se o sistema de filmagem não for bom a tez da pessoa fica ou amarelada ou embranquecida ou escurecida. Então independente da entrevista, nós pedimos uma foto na iluminação x, boa, para julgarmos. Então colocamos online, vem o candidato, cada um entrevista uma vez e depois da entrevista nós julgamos a solicitação. Então são levantadas vários fatos, nós vemos a foto e às vezes a pessoa na foto é muito mais branca ou negra do que na imagem da filmagem e então nós guardamos para caso de alguma dúvida e montamos um mosaico para analisarmos todos os dados para não corrermos riscos ou erros. Analisamos: Se eu aprovar fulano porque tem esses traços, então esse fulano também entra,

- • as comissões de heteroidentificação

mas esse aqui já não entraria. Fazemos isso até chegarmos numa visão geral, num consenso para o trabalho. Não que tenha que existir um consenso, independe do grupo, se todos acharem que aprova, e eu achar que não, eu posso me posicionar de forma contrária e votamos cada um dos casos.” (A., 2020)

Sobre as bancas que ocorrem de maneira presencial, decidimos elencar uma espécie de passo-a-passo para facilitar a compreensão. Nos tópicos abaixo, compilamos as diferentes experiências trazidas pelos entrevistados

### • *Passo-a-passo* •

**Passo 1:** Os integrantes das comissões chegam ao local de avaliação cerca de uma hora antes do início;

**Passo 2:** Ocorrem as reuniões de alinhamento explicadas no tópico anterior: os integrantes são distribuídos nas salas, os coordenadores e suplentes são identificados, a quantidade de candidatos por hora é informada, e outras informações operacionais são compartilhadas;

**Passo 3:** Cada componente das comissões recebe os formulários a serem preenchidos com as avaliações dos candidatos.

**Passo 4:** Cada candidato ao ingressar na sala é identificado pelo seu nome e número de inscrição. Os candidatos devem apresentar seus documentos de identificação, assinar um documento de confirmação de presença, deixar seus pertences em local indicado e dirigir-se ao local onde estão posicionadas a câmera e a comissão de heteroidentificação;

**Passo 5:** A comissão dá as boas-vindas ao candidato, pede para que ele se identifique para filmagem informando seu nome, o concurso que está concorrendo e seu número de inscrição. Algumas comissões questionam se o candidato aceita ser filmado, outras entendem que isso é parte obrigatória do processo.

**Passo 6:** A comissão faz as perguntas padrão, em média são feitas duas ou três perguntas, como por exemplo: “Você confirma a sua inscrição como negro?” “Você se autodeclara negro?” “Como você construiu sua identidade racial?” “Você já sofreu algum episódio racista?”

“Tem a sugestão de duas ou três perguntas, no máximo duas, aqueles candidatos que a gente identificar que suscita dúvidas a gente tenta dentro dessas duas perguntas ampliar um pouquinho um diálogo, tenta dar um prazo maior de exposição para que a banca esteja mais segura da decisão que será tomada.” (S., 2020)

**Passo 7:** A comissão agradece a presença do candidato, deseja boa sorte e encerra a entrevista. O candidato se retira da sala.

**Passo 8:** A comissão dialoga sobre a autodeclaração. Neste momento os integrantes discutem se a autodeclaração negra será aceita ou não para os fins a que se destina a política afirmativa. Também nesse momento, em alguns casos, os integrantes da comissão solicitam que o cinegrafista transmita as imagens do entrevistado para auxiliar nas discussões. De acordo com os relatos dos entrevistados há candidatos em que a discussão nem se dá, pois trazem todas as características de pessoa negra que sofre com racismo na sociedade brasileira. Há um segundo grupo de pessoas que gera dúvidas e que está dentro da identificação de pardo e encontra-se na tênue linha de identificação racial, esse grupo geralmente é o que gera mais discussões. Nenhum integrante da banca é convencido a trocar de opinião, o que prevalece na decisão final é a opinião da maioria. Sendo assim, as decisões das comissões podem ser compostas de opiniões divergentes. O terceiro grupo são aqueles que são brancos e estão tentando usufruir direito que não lhes cabe, esses também geralmente têm suas autodeclarações unanimemente rejeitadas, para os fins a que se destina a política afirmativa.

**Passo 9:** Após as discussões e opiniões individuais a comissão constrói um parecer único, que pode ser unânime ou pela maioria, tal parecer fica sob a responsabilidade do coordenador da comissão. Deve-se destacar que cada candidato tem uma discussão exclusiva para seu caso.

**Passo 10:** O coordenador da comissão é o responsável por preencher e armazenar os pareceres com as opiniões da comissão sobre cada caso, os pareceres finais são assinados por todos os integrantes da comissão e entregues ao final do dia às bancas organizadoras de concursos.

### 3.5.3. Após a realização das atividades

Ainda buscando compreender o passo-a-passo da operacionalização das comissões, questionamos aos entrevistados sobre os trabalhos realizados após o fim das comissões de heteroidentificação. Alguns entrevistados relataram que ao final ocorre uma pequena reunião entre os próprios integrantes das comissões e o coordenador. Nessa reunião é feito um balanço geral dos trabalhos do dia elencando-se os pontos de dificuldade e os pontos que podem ser aprimorados, após essa conversa o trabalho da comissão é encerrado.

Outros entrevistados informaram que ocorre uma reunião geral entre todas as comissões que trabalharam naquele dia e o coordenador geral do certame. Nessa reunião são apresentadas informações sobre o trabalho realizado no dia, as dificuldades encontradas, ocorrem demandas por maior organização e mais formação para os integrantes das comissões. Foi relatado também que ocorrem demandas para que os trabalhos das comissões sejam continuados, ou seja, que ocorram reuniões mais constantes entre os integrantes de comissões, que informações e experiências sejam trocadas com mais frequência, a fim de se aprimorar as práticas da política. Em alguns casos, o coordenador do certame faz um relatório breve sobre o(s) dia(s) de trabalho. Após as referidas reuniões as atividades estão encerradas.

Para além do dia do certame, a partir das entrevistas, soube-se que os integrantes das comissões podem ser recrutados em outros dois momentos: 1) Quando um candidato entra com ação judicial, as bancas organizadoras de concurso recorrem aos integrantes das comissões para formular suas respostas e pareceres jurídicos. 2) Quando ocorre a realização de uma comissão recursal, a composição da comissão recursal é diferente da primeira que entrevistou aquele candidato, contudo as bancas organizadoras de concurso convidam pessoas que integram seus bancos de dados.

Após a realização das comissões de heteroidentificação a interação dos integrantes das comissões é mínima, se restringindo a dialogar brevemente sobre os acontecimentos do dia, relatando pontos de dificuldade e pontos de melhoria. De acordo com uma das entrevistas, é uma demanda constante de quem participa das comissões que o trabalho seja de algum modo continuado e formas de aprimoramento sejam pensadas por essas pessoas que integram as comissões. Uma sugestão apresentada por este entrevistado foi a seguinte:

“(..) todas as bancas sempre nas reuniões de balanço que a gente chama, sempre tem esse pedido eloquente de todos: “não, olha, as bancas tem que ter um processo mais continuado, nós precisamos de ter um olhar de contexto, nós precisamos descrever, eu preciso ver o que o meu colega

escreve sobre ações afirmativas, o que ele escreve sobre o negro” e, por exemplo, querendo ou não, essas bancas ganham um recurso por isso, e eu acho que é um sonho de que essas bancas... porque é um investimento que a ação afirmativa dá um lucro para essas empresas porque o processo de heteroidentificação é um processo caro que essas bancas elas majoram o preço na licitação por isso e a contrapartida deles é nenhuma para nós negros. Qual é o resultado? Poderia se investir numa revista, mas não é só uma revista que fale sobre comissões de heteroidentificação, porque eu acho que o nosso contexto é maior. Uma revista que fale sobre o que é você trabalhar com ações afirmativas, o que é você desenvolver, criar espaços, workshop, que discuta a questão.” (S.,2020)



### 3.6. Principais casos problemáticos nas comissões de heteroidentificação

Após compreender como são operacionalizadas as comissões de heteroidentificação, buscou-se identificar quais são aqueles casos problemáticos mais recorrentes. Por casos problemáticos entendem-se aqueles casos que geram embaraço para as comissões no momento das avaliações, podendo ser aqueles casos que levam a discussões muito longas ou casos que constroem as comissões devido aos argumentos ou recursos apresentados pelos candidatos. Entre os relatos dos entrevistados, foram recorrentes os seguintes casos:

- Pessoas que vão maquiadas com tonalidade mais escura que seu tom de pele, às vezes, maquiando o rosto e deixando as mãos ou outras partes do corpo sem maquiagem;
- Pessoas que fazem bronzeamento artificial ou estão visivelmente bronzeadas por tomarem bastante sol nos últimos dias e buscarem escurecer sua tonalidade de pele;
- Pessoas que são brancas e chegam nas comissões afirmando sua ascendência negra ou indígena, inclusive apresentando documentos oficiais;
- Pessoas que utilizam roupas compridas em dias de muito calor para esconder sua cor de pele;
- Pessoas que acreditam que o fato do Brasil ser um país miscigenado lhes garante o direito de ocupar a vaga por cotas, e apresentam esse argumento ao responder as questões colocadas pelas comissões;
- Pessoas que sabem que se fossem rejeitadas pelas comissões de heteroidentificação voltariam para lista de ampla concorrência. Então tentavam sem convicção passar pelas cotas raciais, mas mesmo se tivessem a autodeclaração rejeitada seguiriam no concurso pela ampla concorrência;
- Concursos de maior prestígio para ocupação de cargos de mais poder, como é o caso do Ministério das Relações Exteriores - MRE, geralmente são concursos com quantidade maior de casos problemáticos.

Como nota-se a maior parte dos casos problemáticos identificados pelos entrevistados relaciona-se às tentativas de fraudes do sistema de cotas. Diversas formas de simular ser negro são utilizadas por candidatos interessados em usufruir direito que não lhes cabe. Outro caso problemático mencionado relaciona-se à segurança da execução das comissões de heteroidentificação, uma entrevistada mencionou que em uma ocasião um homem branco entrou na sala com uma mochila pesada e um semblante ameaçador, nesse dia eles passaram a discutir a importância de se ter, por exemplo, detector de metais também nessa etapa dos concursos. Uma vez que nesse dia os integrantes da comissão se sentiram ameaçados e inseguros em conduzir o processo, o que seria evitável caso fossem seguidos os procedimentos de segurança utilizados nas outras etapas dos concursos.



### 3.7. Sobre cursos e formações para as comissões de heteroidentificação

#### O contexto

De antemão, convém sinalizar que experiências anteriores de comissões de heteroverificação já existiam em algumas universidades, como a UnB, pioneira na implementação das cotas em Universidades Federais. Nesta instituição, nos primeiros anos, o processo de formação dos integrantes das bancas de heteroverificação partia da necessidade de se realizar um alinhamento entre os seus integrantes, formar consensos e reduzir divergências no procedimento de verificação.

A medida em que a heteroverificação passa a ser uma necessidade dos certames da administração pública federal há a necessidade de se formar pessoas para realizar tais procedimentos, numa estrutura diferente daquela até então mantida pelas Universidades.

“[...] quando começam a acontecer os concursos no serviço público, a estrutura administrativa é muito mais diversa e complexa do que nas Universidades. Você tem concursos que as vezes são para 10 pessoas e você tem concursos que as vezes são para 30 mil pessoas. Então, aquilo que a experiência das Universidades ela trazia de uma regularidade nos concursos públicos, era praticamente impossível você manter dentro da estrutura administrativa. [...] quando a gente se depara com a complexidade dos concursos da estrutura administrativa e como isso se exige uma necessidade de formação interna das pessoas de recursos humanos, surge então a necessidade de trazer formação e sensibilização do tema para um grupo maior de pessoas que não tinha experiência nenhuma em concurso público relacionado com a questão racial” (H, 2020).

Além da escala, outras complexidades se somaram ao processo, como por exemplo a variedade de carreiras e as peculiaridades de cada órgão responsável por fornecer diretrizes às bancas organizadoras dos concursos.

Embora o processo de fazer formação ele significa construir um método que seja na essência replicável para outros órgãos, cada órgão tem uma realidade de demandas, complexidade diferentes. Uma coisa é o órgão do Banco do Brasil, outra coisa é você fazer [heteroidentificação] com um órgão com uma carreira menor. Então, ao pensar as formações ela também tem que pensar a diversidade que há dentro do órgão, de demandas. Ou seja, um RH de um órgão é completamente diferente de um RH de um outro órgão, e pode ser que alguns concursos sejam feitos juntos com outras carreiras, enfim tudo isso tem que ser levado em consideração (H, 2020).



As primeiras experiências de formação para participação em bancas de heteroverificação surgem na Enap a partir da articulação de servidores públicos de outros órgãos (MPOG e SEPPIR) engajados com a temática étnico-racial. É dessa articulação que surge a proposta de um curso voltado a formação de agentes que irão atuar em bancas de heteroverificação - uma espécie de imersão no debate sobre raça e racismo com vistas a operacionalização no momento das bancas. Em um momento em que não se tinha com tanta clareza como iria funcionar a heteroverificação, essa formação foi fundamental para que diversos órgãos conseguissem aplicar a Lei nº 12.990/2014 em seus certames.

Acerca da formação propriamente dita, a ideia era dividir em dois momentos: um mais teórico e outro mais prático, onde fosse possível simular uma banca de heteroverificação a partir de fotografias de algumas personalidades. Entre os temas figuraram a questão do racismo, da branquitude e das políticas afirmativas.

Na verdade, primeiro a gente faz um apanhado histórico sobre raça e racismo, muito ligado à questão do capitalismo e do liberalismo, no primeiro módulo. Depois a gente fala sobre as dimensões do racismo, do racismo mais individual, liberal, racismo institucional e racismo estrutural. Depois a gente vai entrar na questão das políticas afirmativas no serviço federal, com as especificidades da 12.990/2014 e o que são as comissões. Essa parte do que são as comissões é a parte mais importante dessa formação (G, 2020).

Como já mencionado, essa primeira experiência de formação de integrantes de comissões de heteroverificação foi fundamental para se fazer avançar a discussão e permitir que diversos órgãos conseguissem operacionalizar a realização de seus certames à luz da Lei nº 12.990/2014. Além disso, tal experiência possibilitou que a participação dos sujeitos nas bancas fosse condicionada a necessidade de uma formação prévia acerca da temática étnico-racial (ver artigo 6º, inciso 1, alínea III da Portaria nº4).

Buscava-se que as formações fossem dinâmicas e que seus participantes encontrassem nelas um espaço de diálogo e aprendizado sobre a temática étnico-racial, possibilitando aos sujeitos em formação realizar o procedimento de heteroverificação da melhor forma possível.

No primeiro dia, muito mais teórico, para tentar entender o que foi o nosso passado colonial e escravocrata, para depois entrar numa questão mais diretamente ligada às comissões. Mas, a gente acha fundamental que essa pessoa entenda como foi a formação do povo brasileiro, para entender porque a gente chegou nesse momento, e que a comissão de heteroidentificação é um pedacinho de uma reserva de vagas, que é

um pedacinho de uma ação afirmativa que busca a equidade, que é um pedacinho do combate ao racismo no Brasil (G, 2020).

A formação dos agentes deve ser vista como o início de uma trajetória de diálogo acerca de questões étnico-raciais dentro do órgão que abrigará os novos servidores, um tema que não se esgota com a entrada de sujeitos negros no serviço público.

A formação ela não é apenas justificada para atender a uma demanda de concurso, ela precisa ser entendida como um processo inicial de desconstrução do racismo, de acolhimento de servidores, as pessoas precisam ser bem acolhidas. Não só falo da questão racial, mas da questão de gênero, da questão LGBT, das pessoas com deficiência. Ela precisa gerar acolhimento. O processo precisa garantir a manutenção desses servidores e o desenvolvimento na carreira. Então, precisa entender o processo como um todo. E não só com a seleção. A seleção é preocupante? É. Estamos resolvendo? Estamos. Mas não pode ser desvinculada das outras etapas do processo. Eu acho que entender a banca, entender as formações com essa complexidade, ajuda a entender onde nós queremos chegar com a política de cotas (H, 2020).

Quando se fala no papel das comissões de verificação, sobretudo a validação de autodeclaração com base em fenótipo, há de se ter atenção em relação as diferenças regionais fruto de distintas configurações étnico-raciais locais. Um sujeito negro no Rio Grande Sul, estado com uma presença marcante do elemento branco, pode não ser considerado negro na Bahia, onde há uma população negra expressiva.

[...] uma pessoa que cresceu no Rio Grande do Sul de pele parda clara, mas que sofreu e sofre de questões de exclusão por conta da sua cor da pele, por trazer características negroides, ela tem que ser compreendida dentro daquele espaço geográfico. E essa formação, parte precisa ser acolhido na formação não precisa ser algo: olha, vamos aqui compreender todas as regiões do país. Mas precisa ser abordada para que você na banca, você ative a sua sensibilidade para que você avalie as situações (H, 2020).

Daí a importância de se ter atenção às diferenças regionais, para que isso reflita nas formações e, conseqüentemente, no trabalho da banca, sobretudo em concursos que são nacionais e tendem a ter bancas centralizadas em Brasília. Cientes dessa complexidade, os formuladores da Portaria nº 4, alocaram no seu artigo 6º, inciso 4, referente a distribuição dos membros da banca de heteroverificação, a necessidade de que esta buscasse uma composição com os recortes de “[...] gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade” (grifos nossos).

No que se refere a classificação racial do IBGE, que agrupa os negros em pretos e pardos e é base da autodeclaração, há o reconhecimento de que ela aporta tanto elementos positivos quanto negativos. Se, de um lado, não contempla a diversidade de cores existentes e cria a figura desidentificadora do pardo, do outro, é o critério objetivo que permite a construção de bases estatísticas fundamentais para o conhecimento da realidade desse grupo populacional e a formulação de políticas públicas. Mas como isso aparece nas bancas?

Todos os especialistas sérios sobre a política de ação afirmativa vão dizer que tem que se acabar com isso: ou a pessoa é negra ou a pessoa é branca. Esse é o ponto nevrálgico da política. Então o que acontece é que quando você tem pessoas pardas sendo heteroidentificadas. Não existe uma regra, o que a gente tenta criar é uma regra para aquele certame específico. A ideia de criar uma régua, um limite, essa aqui é a pessoa que tem mais característica de pessoa branca que a gente vai aprovar, então a partir daqui a gente tenta não ter mais pra baixo disso. Isso é feito muito por consenso da banca. Por isso é bom que as pessoas sejam capacitadas, por isso é bom que sejam pessoas que tenham alguma ideia, alguma experiência de como lidar com essa pauta (G, 2020).

O fenótipo é uma coisa que remete a uma totalidade, a uma totalidade física (G, 2020).

[...] não adianta a gente querer sair dessa totalidade física que é o fenótipo de uma pessoa negra. É por isso que a gente briga muito para que não exista nenhum outro critério. O critério objetivo é o critério fenotípico. A grande questão é, em algum momento eu vou estar sendo injusto com algum fenótipo porque naquele certame a gente tinha uma quantidade x de pessoas e a gente percebeu que uma régua era tal pessoa e a outra pessoa não estava dentro daquela régua (G, 2020).

Por isso, é importante uma boa formação daqueles que irão atuar nas comissões, sobretudo ao se debruçar em casos de pessoas pardas com possibilidade de transitar entre diferentes fenótipos. Nesse quesito, um de nossos entrevistados aponta alguns caminhos, que passam pelo diálogo entre os integrantes da banca em busca de um consenso. Se este não for possível, pode-se optar pela aprovação do candidato como mecanismo utilizado para não o prejudicar em face da não certeza da banca sobre o caso. O não reconhecimento da autodeclaração não é o fim para o candidato, uma vez que as bancas recursais podem cumprir o papel de retificar decisões já tomadas sobre a matéria.

[...] se a gente for se prender a autodeclaração do pardo, obviamente um conjunto muito maior de pessoas, elas seriam passíveis de usar o sistema

de cotas, porque se tem um grupo de pessoas que não se vê como negra, mas se vê como parda. Porque a cor da pele da pessoa, e é esse tipo de pardo que acaba gerando conflito na hora que ele está lá na banca. Ele é um ponto sensível? É. Mas eu não tenho como pretensão na política de cotas de que a gente consiga dar conta 100% de efetividade na implementação. Qualquer política ela tem uma margem, uma margem sensível de erro. E essa margem hoje ela está muito clara. E é por isso que a banca ela tem o papel de exercer um olhar social, de fazer o exercício do olhar social. Para entender se aquela pessoa que está participando da banca, não é se ela é ou não negra. A questão não é olhar pra ela e dizer se a pessoa é ou não negra. É saber se aquela pessoa é passível de utilizar uma política que é destinada à população negra. (H, 2020).

O critério é o fenótipo, o fenótipo vai determinar 90% dos casos de acertos, daquela pessoa que não... Então, você tem ali 10% dos casos [...] (H, 2020).

É importante que a banca tenha condições para realizar o seu trabalho: pessoas capacitadas, tranquilas sobre a tarefa que irão cumprir, que seja um ambiente acolhedor e, sobretudo, que haja a preocupação em garantir a dignidade do sujeito que será heteroidentificado. Exatamente por isso, existe um roteiro prévio de questões a serem postas pela banca ao candidato, questões padronizadas que buscam produzir uma dinâmica de conversação, fornecendo o tempo necessário para que a banca examine o candidato e determine se ele é ou não sujeito de direito da política.

[...] o mais importante é não colocar pessoas brancas numa política que é dedicada à população negra. Exercita essa questão: essa política de cotas é para essa pessoa? Essa que é a questão. Para não ficar caindo no se a pessoa é ou não é negra... Endereçar a questão de forma que o grupo de pessoas da banca consiga dialogar (H, 2020).

Essa pessoa tem o fenótipo que sofre racismo estrutural, sistêmico, que fez com que ela perdesse oportunidades na vida? Esse fenótipo é presente na carreira para qual a gente está selecionando essas pessoas? A principal proposta de uma ação afirmativa é você melhorar a representatividade dessas pessoas negras dentro desse espaço de poder. Então esta é uma pergunta vital. Essa pessoa vai mudar a representatividade negra dentro desse espaço? Eu já tenho esse fenótipo dentro desses espaços? São questões que extrapolam critérios objetivos, que extrapolam critérios subjetivos, mas que de alguma forma vão fazer com que eu ache o sujeito de direito da política, que é a pessoa para qual essa política foi desenhada, para quem essa política foi pensada (G, 2020).

### 3.8. As comissões de heteroidentificação nos concursos públicos: breves análises

As entrevistas trouxeram também um tópico em que o foco era coletar junto aos entrevistados pontos de melhoria na execução dos trabalhos das comissões. Alguns pontos interessantes foram elencados, o primeiro deles é em relação a padronização dos editais e do funcionamento das comissões de heteroidentificação independente das bancas organizadoras de concurso.

Em relação a este *primeiro ponto*, o foco da sugestão de melhoria está em como as bancas organizadoras de concursos estruturam a norma do certame – os editais, e em como elas realizam as comissões de heteroidentificação. Conforme foi possível notar nas respostas anteriores, há certa variedade de como os procedimentos de heteroidentificação podem ocorrer, seja com a existência ou não de reuniões preparatórias, seja no dia da comissão em si, seja na realização ou não de reuniões posteriores com relatórios. Sendo assim, de acordo com os entrevistados uma padronização maior das comissões por parte das bancas organizadoras de concursos aprimoraria o procedimento de heteroidentificação.

Um *segundo ponto* apresentado e bastante recorrente foi em relação ao treinamento, a preparação e a continuidade das interações entre os integrantes das comissões de heteroidentificação. Nesse caso, os entrevistados informaram que o fato de as reuniões prévias muitas vezes ocorrerem apenas no dia do certame torna o processo, de certo modo, atropelado sendo que as pessoas que integram as comissões não têm tempo suficiente para interagir e dialogar sobre como será a execução das atividades. Foi relatado também que a falta de experiência de alguns integrantes, o conhecimento limitado sobre a temática de ações afirmativas muitas vezes gera conflitos no período de tomada de decisão o que dificulta os trabalhos. Sendo que isso pode ser solucionado com as bancas organizadoras garantindo que as pessoas contratadas sejam devidamente treinadas e aptas a integrar as comissões. Por fim, destacou-se a questão da continuidade dos trabalhos, alguns entrevistados relataram que reuniões semestrais ou anuais com trocas de experiências sobre os trabalhos das comissões seriam estratégias possíveis para que os integrantes das comissões tivessem mais períodos de interação e de trocas.

Outra sugestão, a *terceira*, de aprimoramento diz respeito a padronização maior dos procedimentos das comissões ao mesmo tempo que os candidatos sejam previamente informados sobre como se dá o procedimento. Nesse tópico, o que se deseja é que haja maior transparência sobre o funcionamento das comissões para o público amplo, para os candidatos e interessados daquele concurso, detalhando

as informações sobre como será o procedimento de heteroidentificação. Sendo que a idéia seria desencorajar candidatos, que provavelmente não cumpram os requisitos, a se inscreverem por cotas.

A quarta e última sugestão de aprimoramento, extrapola as atribuições das comissões, mas diz respeito ao aprimoramento da implementação da Lei. Um dos entrevistados sugeriu que haja mais interação com os responsáveis por fazer os editais dentro dos órgãos públicos, e sensibilizar essas pessoas sobre a importância de se garantir a devida aplicação da Lei nº 12.990/2014, reforçando o significado das ações afirmativas. De modo que os órgãos públicos se comprometam mais com a implementação da política.





•

**A IMPLEMENTAÇÃO DA  
LEI N° 12.990/2014  
NAS UNIVERSIDADES**

•



## **.4.**

### **A implementação da Lei nº 12.990/2014 nas Universidades (com análise das entrevistas da gestão de pessoas das Universidades)**

#### **4.1. A implementação da Lei nº 12.990/2014 em cinco Universidades Federais**

O material produzido por esta pesquisa tem como um dos objetivos aprofundar discussões que já têm ocorrido sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014. Desde o período da formulação da legislação pesquisadores alertam que eventual cotas em concursos públicos poderiam enfrentar dificuldade de implementação maior em alguns cargos com vagas muito especializadas, como é o caso das vagas para docente no ensino superior. Em 2014, Nota Técnica do IPEA afirmou:

“Outro ponto de destaque são os concursos com baixo número de vagas, entre os quais o exemplo mais contundente talvez seja o magistério superior. Geralmente, há menos de três vagas para cada cargo, tendo em vista a especialização requerida. Assim, no espaço universitário, embora seja o “nascido” das ações afirmativas para negros, a lei não surtirá muito efeito.” (Silva e Silva, 2014)

Além do IPEA outras instituições previram e trataram desse tema em documentos oficiais, dentre eles merece destaque o voto do Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, na ADC 41/2017, conforme transcrito no artigo de Mello e Resende (2018):



“Relata, ainda, que em concursos com baixo número de vagas, como o magistério superior (considerando a divisão do concurso por especialidade), a lei pode vir a não surtir efeito [...] [E complementa:] deve-se aglutinar, sempre que possível, as vagas em concursos com baixo número de vagas” (Brasil, STF, 2017: 37 e 39).

Sendo assim, a partir das revisões bibliográficas e dos estudos sobre documentos oficiais que discutiam as cotas no serviço público a equipe de pesquisa entendeu ser fundamental produzir dados que contribuam com a discussão sobre as cotas nas carreiras das Universidades Federais. Uma vez que desde antes da implementação da legislação já era possível prever que este seria um local que enfrentaria dificuldades na implementação.

Assim como mencionado nos outros artigos ainda é escassa a produção de dados sobre como tem se dado a implementação da Lei nº 12.990/2014. Em relação às Universidades essa realidade não é diferente, há pouquíssimos artigos, dissertações e teses sobre o assunto. Apesar disso, é importante destacar dois materiais recentemente produzidos que serviram de base para a produção desta pesquisa. Um deles é a tese de doutorado de Vanessa Casotti<sup>1</sup>, de 2019, que na conclusão de sua pesquisa traz dados importantes sobre como a Lei não tem alcançado seu objetivo no caso da carreira do magistério superior. Os quadros abaixo demonstram isso:

#### **Vagas totais e reservadas por região (2014 a 2017).**

Fonte: Tese da Vanessa Casotti.

<b>Regiões</b>	<b>Editais</b>	<b>Vagas Totais</b>	<b>Reserva para Negros</b>
Centro-Oeste	680	1323	104
Norte	108	2734	23
Nordeste	250	2662	43
Sudeste	801	2763	93
Sul	552	2262	111
<b>TOTAL</b>	<b>2391</b>	<b>11744</b>	<b>374</b>

<sup>1</sup> Tese de Doutorado intitulada Educação, Democracia e Inclusão Racial: análise da efetividade da Lei de cotas para negros em concursos docentes de Universidades Federais (2019).

**Porcentagem apurada e fixada na lei.**

**Fonte: Tese de Vanessa Casotti.**

<b>Período dos Dados</b>	<b>Regiões</b>	<b>Relação Apurada da Reserva de Cotas</b>	<b>Relação Fixada em Lei da Reserva de Cotas</b>
De 2014 a 1º semestre de 2017	Centro-Oeste	7,86%	20%
	Norte	0,84%	20%
	Nordeste	1,62%	20%
	Sudeste	3,37%	20%
	Sul	4,91%	20%
	<b>TOTAL</b>	<b>3,18%</b>	<b>20%</b>

Estes dados demonstram que o cumprimento da Lei está absolutamente aquém do estabelecido. Se entre 2014 e 2017 houvesse sido implementado 20% de cotas para negros, 2.349 vagas deveriam ter sido disponibilizadas para negros em concursos do magistério superior (muito mais do que as 374 identificadas pela autora).

Outro trabalho muito relevante e um dos principais materiais de avaliação disponíveis é o artigo de Luiz Mello e Ubiratan Resende denominado “Concurso Público docente de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatos/as negros/as”, de 2018.

Este artigo avalia três mil editais de concurso docente de 63 universidades federais buscando observar como se dá a reserva de vagas para negros nesses certames. O recorte temporal deste artigo é um pouco maior do que o da tese de Vanessa Casotti, no artigo os autores fazem o levantamento de editais entre 2014 e 2018. A partir de seus dados e análises chegaram a conclusão de que em um período de três anos e meio mais de 15 mil vagas foram ofertadas e menos de 5% foram

destinadas à negros (contrário aos 20% estipulado na Lei).

“(...) a constatação mais relevante a destacar é que os concursos para a carreira de magistério superior das universidades federais estão longe de atingir os objetivos da ação afirmativa materializada na Lei 12.990/2014, haja vista que das 15.055 vagas identificadas, apenas 742 foram reservadas para negras/os (aproximadamente 4,93%) e 388 para pessoas com deficiência (aproximadamente 2,57%).” (Mello e Resende, p. 177)

Segundo esses autores, isso se dá em razão da inexistência de uniformidade de interpretação em relação à exigência de um número igual ou superior a três vagas por edital para que a reserva ocorra. A Lei, em seu artigo primeiro, inciso primeiro, estipula que “a reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)”.

Outro problema reside no fato de que muitas instituições de ensino superior adotam a prática de contratação por meio de editais fracionados, ou seja, a medida em que surge um código de vaga e é autorizada a realização de um certame cada departamento se organiza e lança o seu edital, em geral com uma única vaga. Esse expediente é utilizado, em alguns casos, para justificar a não reserva de vagas. Entretanto, ao se observar a quantidade de vagas ofertadas ao longo do ano por essas universidades (o somatório) têm-se a dimensão da quantidade de vagas que deveriam, mas não são reservadas a candidatos negros, acarretando prejuízo aos objetivos da Lei.

Os trabalhos existentes sobre o tema dedicaram-se a compreender como está se dando a reserva de vagas nos editais em si. Ou seja, como foi possível notar com os cálculos gerais de vagas ofertadas as cotas raciais não tem atingido os objetivos estabelecidos pela legislação. Contudo, vale observar também o pós-edital e dizer se as vagas disponibilizadas têm sido efetivamente ocupadas por candidatos negros. A partir dos levantamentos feitos pela equipe dessa pesquisa essa avaliação pós-edital ainda não foi realizada, é uma lacuna na produção sobre implementação da Lei. Cientes dessa dinâmica, buscamos compreender melhor esse processo ouvindo os responsáveis pela admissão de pessoal de cinco Universidades federais, uma em cada região do país. Buscamos coletar dados sobre os desafios que estão por trás da implementação da lei à luz das experiências daqueles que são responsáveis por operar a política na ponta.



#### 4.2. Metodologia e sujeitos entrevistados

Em diálogo com a produção de dados existente sobre o tema, e buscando complementar e aprofundar o que se sabe da implementação da Lei n° 12.990/2014 nas Universidades Federais a equipe de pesquisadores escolheu utilizar a técnica de entrevistas semi-estruturadas. Com objetivo de coletar dados qualitativos junto aos responsáveis pelo setor de gestão de pessoas das Universidades. Até o momento os dados existentes são quantitativos e dizem respeito as vagas disponibilizadas em editais.

Entendendo ser possível aprofundar essas análises por meio de metodologia qualitativa, escolhemos questionar aos responsáveis do setor de gestão de pessoas como tem sido as práticas da operacionalização da Lei n° 12.990/2014 dentro de instituições que têm alcançado algum sucesso na implementação. Ou seja, entrevistamos atores que estão diretamente empenhados na implementação da Lei e coletamos informações que podem ser úteis para o entendimento sobre os avanços e limites da aplicação da legislação.

Partindo das análises apresentadas no artigo de Mello e Resende, selecionamos uma Universidade Federal por macro-região do país. A escolha das Universidades levou em conta dois critérios combinados: o maior percentual de atendimento a reserva de vagas e o tamanho do quadro de professores da universidade. Sendo assim foram selecionadas as seguintes instituições:

## Universidades Selecionadas

Região	Universidade	Percentual de Cumprimento da Lei <sup>1</sup>	Tamanho do Quadro Docente <sup>2</sup>
Norte	Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)	18,46%	524 docentes
Nordeste	Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)	13,20%	321 docentes
Centro-Oeste	Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD)	20,51%	730 docentes
Sudeste	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	2,44%	4197 docentes
Sul	Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	20,20%	2194 docentes

\*Citações da tabela

1 De acordo com artigo de Mello e Resende (2018).

2 Conforme o Censo da Educação Superior – INEP (2018).

Nas regiões norte, nordeste, centro-oeste e sul foram selecionadas as Universidades com maior percentual regional de cumprimento da reserva de vagas em editais. No caso da região sudeste privilegiou-se realizar a entrevista com a maior Universidade do país, em termos de quantidade de professores. O contato com as universidades se deu via email, e envolveu dois movimentos: **1) o envio de um questionário para coleta de dados quantitativos acerca da aplicação da lei; e 2) a realização de entrevista semi-estruturada com o/s responsável/eis pela área de gestão de pessoas (pró-reitorias de pessoal).** Abaixo tabela que sistematiza informações sobre os atores entrevistados:

### Entrevistados

Região	Universidade	Setor
Norte	Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas
Nordeste	Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas
Centro-Oeste	Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD)	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas
Sudeste	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas
Sul	Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas

Por fim, cabe ressaltar que todas as entrevistas foram realizadas durante a pandemia o que nos obrigou a utilizar ferramentas online de comunicação. Essa adaptação da metodologia levou a algumas dificuldades, como interrupções por falha na internet, necessidade de mudança de plataforma durante uma entrevista, falhas de conexão que dificultavam a comunicação e o entendimento. Todas essas intercorrências foram superadas pelos pesquisadores considerando a importância da coleta dos dados. As análises que se seguem são fruto de um primeiro esforço de sistematização desse material. Importante mencionar que as informações aqui compiladas não são exaustivas, podendo novas análises do material bruto das entrevistas levantar novos elementos e informações pertinentes a implementação da Lei.



### 4.3. Compilação dos dados coletados em entrevista com cada Universidade

#### 4.3.1. Região Norte - UFOPA

Na região norte a Universidade Federal do Oeste do Pará foi a selecionada para a entrevista, conforme mencionado na metodologia esta instituição reservou, entre 2014 e 2018, 18,46% de vagas para negros em seus editais de carreira docente. Essa é a Universidade com o maior percentual da região. A média regional foi de 3,02%, isso justifica a escolha desta instituição para ser entrevistada.

A gestão de pessoal da Ufopa tomou conhecimento sobre a Lei nº 12.990/2014 através de seu sistema de informações. Trata-se de uma plataforma na qual estão contidas leis, normas técnicas, orientações e demais subsídios que devem ser observados pela gestão de pessoas. Em 2016 e 2017 ocorreram os primeiros concursos após a Lei de cotas. Nesses editais já constava a reserva de vagas.

No primeiro concurso (2016), observou-se que muitos candidatos negros não fizeram uso da reserva de vagas, se inscreveram como candidatos da ampla concorrência. No segundo concurso, houve um esforço de divulgação das vagas reservadas e isso resultou em um aumento das inscrições de candidatos autodeclarados negros. Inclusive, muitos dos que, em 2016, se inscreveram na ampla concorrência optaram no concurso seguinte (2017) pela reserva de vagas.

A reserva de vagas para os cargos de professor do magistério superior foi a mais difícil de ser realizada em função da diversidade de áreas, temas e unidades de ensino envolvidas. Após diálogo, ficou acertado com a comunidade acadêmica o sorteio público das vagas reservadas entre todas aquelas previstas no certame. Isso quer dizer que o candidato previamente conhece as vagas que são reservadas a negros, em atendimento à Lei nº 12.990/2014.

Como desafio à implementação da Lei aparece a questão da publicidade/consciência acerca do direito à reserva de vagas. Essa constatação está ancorada em experiências práticas dos responsáveis pelos certames, sobretudo, de dúvidas e queixas de candidatos negros que, inadvertidamente, se inscreveram na ampla concorrência quando faziam jus às vagas reservadas, tendo seu ingresso em uma carreira pública temporariamente prejudicados. Ao tomar ciência desses fatos, a gestão de pessoal produziu modificações no site que acolhe as inscrições, de forma a tornar ainda mais evidente a existência de vagas reservadas aos candidatos negros.

Sobre o preenchimento das vagas reservadas por candidatos negros, observa-se uma ampliação do número de inscritos que acionaram a reserva de vagas, entretanto, esse aumento de inscritos não necessariamente levou a um aumento de candidatos negros aprovados e nomeados. Nos três editais com vagas para docentes, lançados após a Lei nº 12.990/2014 (Edital nº 22/2016, Edital nº 26/2016



e Edital nº 46/2017), estava previsto um total de 26 vagas para candidatos negros. Foram aprovados 15 candidatos e, desses, apenas 11 foram efetivamente nomeados. Se considerarmos o objetivo da lei, que é garantir a presença de sujeitos negros no serviço público, reproduzindo a diversidade racial da sociedade nas instituições, poderíamos dizer que a Ufopa tem um longo caminho a trilhar. Dados de seu sistema de pessoal, extraídos em agosto, mostram que a universidade conta com 388 professores efetivos, sendo apenas 19 pretos e pardos, já contabilizados os 11 que ingressaram via reserva de vagas.

Integra parte do certame o momento em que os candidatos são submetidos ao processo de heteroverificação. Na Ufopa existe comissão específica para os certames, que conta com a presença de integrantes externos, em geral provenientes de comunidades quilombolas existentes na região. Não há registro de capacitação específica para os integrantes das comissões, as preocupações em torno desse momento são externalizadas em outros espaços da universidade, através de rodas de conversa. Até o momento não houve nenhum candidato eliminado nessa etapa do concurso.

De forma similar a outras universidades analisadas, não há registro de nenhum processo de avaliação acerca da reserva de vagas para candidatos negros. O foco das pró-reitorias de pessoal está na garantia da reserva de vagas no edital, sem que haja uma problematização consistente acerca das razões que levam ao não preenchimento de muitas dessas vagas, fenômeno atribuído quase sempre ao número baixo de inscritos.

Aparece na Ufopa, como um desafio, desmistificar a reserva de vagas, fazendo ela ser vista como um direito. Ao que parece, há ainda uma percepção equivocada de que aquele que faz uso das vagas reservadas estaria em posição “inferior” àquele da ampla concorrência, o que desestimularia muitos negros a utilizarem da política de cotas.

Se, de um lado, há uma percepção de que os espaços das universidades são cada vez mais plural, em termos raciais, - processo que decorre da instituição das cotas no ensino superior-, do outro lado, essa pluralidade racial ainda não é vista entre os professores dessas instituições. A julgar pelo resultado pouco expressivo, de 11 cotistas contratados em três editais, a Ufopa tem um longo caminho a ser percorrido mesmo sendo a Universidade com maior quantitativo percentual de vagas reservadas na região norte.

#### **4.3.2. Região Nordeste - UFSB**

Na região nordeste a Universidade Federal do Sul da Bahia foi a selecionada para a entrevista, conforme mencionado na metodologia esta instituição reservou, entre 2014 e 2018, 13,2% de vagas para negros em seus editais da carreira docente,

sendo a Universidade com o maior percentual da região. A média regional foi de 2,12%, isso justifica a escolha desta instituição para ser entrevistada.

A UFSB foi fundada em 2013 e pode ser considerada uma universidade nova, seus primeiros concursos públicos foram realizados pela UFBA. A partir de 2016 os concursos da UFSB passam a contar com a reserva de vagas para candidatos negros. A presença de uma servidora que havia atuado em outra IES, com expertise na implementação da lei, ajudou a gestão de pessoas a moldar o formato dos seus certames. Essa costura contou com a participação ativa da procuradoria da universidade e com a análise da experiência de outras universidades.

A forma de aplicar a reserva de vagas difere-se das experiências mais comuns, nas quais o edital prevê a área de conhecimento com a reserva de vagas (história, física etc). A UFSB não faz essa distribuição à priori, mas no final do certame, quando se conhece todos os candidatos cotistas aprovados. Os com maior média são os que serão chamados prioritariamente, dentro do limite de vagas reservadas para negros naquele edital. Em outros termos, em todas as vagas do edital os candidatos podem inscrever-se como cotistas. Somente aqueles aprovados com as maiores notas é que farão jus ao percentual reservado, sendo chamados prioritariamente, mesmo que haja candidato da ampla concorrência à sua frente. Não importa, nesse caso, em qual a disciplina esses candidatos foram aprovados. Esse mecanismo é utilizado para otimizar as chances de preenchimento de vagas reservadas, para que não aconteça de uma vaga estar reservada e não ser preenchida por ausência de inscritos e/ou aprovados.

O entendimento da UFSB está baseado no fato de que a carreira docente no nível superior é única, o cargo é o mesmo (professor do magistério superior) independentemente de qual disciplina o contratado vai se dedicar.

Essa forma particular de aplicação da Lei gera muitas dúvidas, em especial por parte de candidatos da ampla concorrência, uma vez que estes, mesmo conseguindo as primeiras posições no certame, podem não ser chamados a assumir o cargo em função de haver um candidato cotista aprovado na vaga. Alguns questionamentos chegam à justiça e impõem a necessidade da universidade se reunir com o judiciário e o ministério público para explicar a sua forma de aplicar a 12.990/2014. Em apenas um caso a justiça mandou nomear o candidato, decisão posteriormente cassada.

Mesmo com todos os esforços a UFSB não conseguiu ocupar todas as vagas reservadas a candidatos negros. Entre 2014 e 2019 ocorreram quatro concursos públicos (edital 05/2014, edital 26/2017, edital 11/2018 e edital 06/2019), com o total de 36 vagas reservadas a candidatos negros. Foram efetivamente nomeados 17, ou seja, menos da metade. Essa realidade, presente também em outras universidades, sinaliza os limites do formato de seleção de professores (prova escrita, didática e títulos), que acaba por não favorecer o ingresso de candidatos negros à carreira docente. No caso da UFSB, a composição étnico-racial do seu quadro de docentes

espelha um cenário menos dramático em função da composição étnico-racial da região, que favorece a presença de pessoas negras na universidade. De um total de 320 docentes, 122 são pretos e pardos.

Todos os candidatos que optam pela reserva de vagas passam por uma comissão de heteroverificação constituída especificamente para cada edital. Não há um processo de formação sistemático dos indivíduos que vão compor essas comissões, entretanto, privilegia-se aqueles com experiência na temática e aqueles que já passaram por alguma formação também atuam como multiplicadores. De forma similar a outras universidades, não há um acompanhamento sistemático da aplicação da lei de cotas no serviço público e suas repercussões na universidade.

Na entrevista, aparece como um desafio à implementação da lei uma comunicação mais efetiva do Estado em relação à política de ações afirmativas da qual a 12.990/2014 é um dos instrumentos. A natureza dos questionamentos aos quais a universidade tem de responder sugere um baixo nível de consciência da sociedade em relação ao histórico da política e sua razão de existir.

#### **4.3.3. Região Centro-Oeste - UFGD**

Na região centro-oeste a Universidade Federal de Grande Dourados foi a selecionada para a entrevista, conforme mencionado na metodologia esta instituição reservou, entre 2014 e 2018, 20,51% de vagas para negros em seus editais para carreira docente. Essa universidade tem o maior percentual da região, sendo a média regional de 10,27%. O cumprimento da legislação justifica a escolha desta instituição para ser entrevistada.

De acordo com as informações da entrevista, a Universidade Federal de Grande Dourados já estava envolvida com a implementação da Lei de Cotas na graduação, quando tomou conhecimento da Lei de Cotas em concursos públicos. Devido a implementação das cotas para ingresso na graduação o setor de gestão de pessoas já estava estudando e encontrando os melhores mecanismos para aplicação da Lei, inclusive para operacionalização das comissões de heteroidentificação visando coibir fraudes.

Logo no início uma das dificuldades que se apresentou na implementação foi em relação à aplicação em diferentes carreiras, sendo que para técnicos as vagas reservadas estavam garantidas, uma vez que a quantidade de vagas geralmente era superior a três. Ao passo que para a carreira de professor essa foi uma dificuldade grande de adequação na Universidade, já que muitas vezes os concursos eram para uma vaga apenas. Visando suprir essa lacuna, as vagas de distintas unidades foram reunidas em um único edital, a partir desse montante de vagas é realizado um sorteio prévio, e naquele momento se descobre qual vaga é prioritária para ocupação por cotas raciais. Sendo assim, na divulgação do edital de abertura fica

determinado qual vaga será ocupada prioritariamente por candidato cotista. No caso das demais vagas firmou-se o entendimento de divulgar a lista dos cotistas e seguindo os critérios de alternância e proporcionalidade, os candidatos por cotas podem ser nomeados ao longo da vigência do certame.

Outra dificuldade apontada na entrevista foi em relação à operacionalização dos trabalhos das comissões de heteroidentificação, algumas decisões foram judicializadas e tais questionamentos frequentes exigiram bastante da equipe envolvida com o processo de seleção. Os candidatos que tiveram suas autodeclarações não validadas pela Comissão de Heteroidentificação apresentavam, por exemplo, laudo dermatológico atestando pigmentação de pele ou inventários com a documentação de familiares.

Para expandir a divulgação de informações sobre as ações afirmativas o setor de gestão de pessoas conta com apoio do Núcleo de Ações Afirmativas. Esse núcleo é composto por pessoas da comunidade acadêmica, pessoas da comunidade negra do município e lideranças indígenas que trabalham em ações para auxílio à implementação das ações afirmativas, inclusive nas comissões de heteroidentificação. Além disso, promovem eventos e debates sobre o tema ao longo de todo ano.

A entrevistada estimou que aproximadamente 90% dos candidatos que tem suas autodeclarações rejeitadas pelas comissões de heteroidentificação recorrem da decisão por meio dos recursos. Os recursos são processados, por novos avaliadores, que reanalisam o material áudio-visual produzido no dia das comissões. Após o resultado dos recursos ocorre a judicialização de alguns, em relação aos concursos de docentes foi relatado que as decisões tomadas pelas comissões têm sido mantidas pelo judiciário, não tendo ocorrido nenhuma invalidação das decisões das comissões.

Assim como as demais Universidades entrevistadas não há por parte da administração central produção de relatórios que avaliem a implementação da Lei de Cotas. É dizer, até o momento dessas entrevistas não foram realizadas avaliações sobre como tem sido a aplicação das cotas nos concursos públicos da Instituição.

Em uma autoavaliação subjetiva, a entrevistada identificou como aspectos positivos da implementação da Lei a efetiva ampliação de negros no quadro funcional da Universidade, bem como a ampliação das discussões sobre a temática racial. A partir da ampliação em termos de diversidade dentro da Universidade, foi identificada a necessidade de se criar um Núcleo para acolher estudantes transgêneros e outros da comunidade LGBT. Outra pauta que foi ampliada nos últimos anos foi a de pessoas com deficiência, que também passaram a ingressar por cotas nas Universidades e gerou uma necessidade de ampliação dos cursos oferecidos para um formato mais inclusivo.

Entre os limites e dificuldades vivenciadas na implementação da Lei, a

entrevistada identificou que o entendimento sobre como seriam operacionalizadas as heteroidentificações foi um grande desafio no início. Isso porque os candidatos traziam documentos oficiais, certidões de nascimento em que foram identificados como pardos, apesar de fenotipicamente não terem os atributos de pardos. Esses impasses e dúvidas só foram sanados com a Portaria Normativa do MPOG em 2018, que ofereceu as diretrizes bem delineadas sobre como deveria ser o procedimento. Outro aspecto que colaborou nesse sentido foi a experiência prévia com a aplicação da lei na graduação, e a experiência que algumas pessoas da comunidade acadêmica tinham no tema.

Ao destacar as mudanças principais observadas a partir da implementação da Lei, a entrevistada identificou a ampliação do sentimento de pertença ao espaço que os aprovados por cotas passaram a demonstrar. Conforme disse a entrevistada antes das cotas as pessoas negras que estavam na Universidade estavam aparentemente intimidados, com o tempo e a ampliação do quantitativo de negros neste espaço as pessoas passaram a se reunir em grupos, a se organizar e se apresentarem de modo mais eloqüente. Observou também que melhorou no dia a dia da comunidade acadêmica a qualidade da convivência social com mais diversidade de existências.

Conforme dados de agosto de 2020, dos 595 professores da UFGD 103 se autodeclaravam pretos e pardos. Entre 2014 e 2019 foram realizados sete concursos para professores com vagas reservadas para negros, ao todo nestes concursos foram disponibilizadas 56 vagas para negros, tendo sido nomeados apenas 8 candidatos negros. Destes negros nomeados a Universidade não conseguiu identificar se todos foram efetivamente nomeados dentro das vagas por cotas.

#### **4.3.4. Região Sudeste - UFRJ**

Na região sudeste a Universidade Federal do Rio de Janeiro foi a selecionada para a entrevista, conforme mencionado na metodologia esta instituição reservou, entre 2014 e 2018, 2,44% de vagas para negros em seus editais para carreira docente. Apesar de não ser a Universidade na região que mais conseguiu implementar a Lei de cotas, esta instituição foi selecionada por ser a maior Universidade Federal no quantitativo de estudantes e professores. Um dos critérios utilizados para escolha das instituições foi justamente a quantidade de docentes e seu tamanho, então no caso da região sudeste prevaleceu o entendimento de que era preferível entrevistar uma Universidade grande com alguma experiência na implementação da Lei. A média regional do sudeste foi de 3,26% de vagas reservadas para negros nos editais.

A Universidade tomou conhecimento sobre a Lei a partir de seu acompanhamento das novas legislações e pela comunicação oficial encaminhada pelo MEC. A partir do momento que tomaram conhecimento da nova legislação

começaram a discutir os caminhos possíveis para implementação, em um primeiro momento aderiram ao entendimento de que a aplicação da Lei deveria ocorrer em cada área específica, acreditando que a competição deveria ocorrer dentro desse universo restrito.

Neste momento, o entrevistado identificou como um problema real o fato da Lei não especificar se o percentual da reserva de vagas deveria ser aplicado por cargo, por área profissional ou por edital, de acordo com ele esse tipo de informação fez falta na hora de buscar compreender como deveria ser a implementação. Fez falta um decreto de regulamentação que oferecesse direcionamentos mais precisos às Universidades. Por isso, as interpretações foram variadas e no caso da UFRJ a aplicação imediata da Lei não atendeu ao propósito maior dela que seria de ampliar o quantitativo de negros no quadro funcional da instituição.

Ainda conforme os entrevistados, após aprovação da Lei, em novembro de 2014 o CONSUNI da UFRJ aprovou a Resolução 12/2014 que apontava para necessidade de cumprimento da legislação. Posteriormente a resolução 16/2018 trouxe uma nova proposta para implementação da Lei. E a atual gestão tem se preocupado em criar estratégias para que isso efetivamente ocorra, pois da forma como tem sido a implementação com setorização das vagas tem tornado inócuos os esforços de implementação da Lei.

Em relação aos concursos para docentes com reserva de vagas, os entrevistados avaliam que com as leis de cotas ampliou-se consideravelmente o ingresso de estudantes negros na graduação, o mesmo não se observa na pós-graduação o que tem um efeito na quantidade de pessoas aptas a assumirem os concursos de docentes. Além do quantitativo baixo de negros aptos a concorrer às vagas, os entrevistados identificaram que a cultura da própria Universidade cria obstáculos para aplicação e acolhimento de pessoas negras nas seleções. Ou seja, quando a reitoria informa aos departamentos que é necessário reservar vagas para negros é comum que haja resistência e discordância por parte deles.

Em relação a formas além do edital para ampliar a publicidade das ações afirmativas nos concursos públicos, a Universidade não possui nenhum mecanismo estruturado nesse sentido. Também não há por parte da reitoria da Universidade produção de materiais avaliando a implementação da Lei de cotas, esse é um tópico que identificaram como sendo necessário aprimorar e que pretendem realizar. Contudo, até este momento a Universidade não tem nenhum mecanismo que analise a aplicação da Lei.

Em uma autoavaliação subjetiva os entrevistados reconhecem que observando os editais que foram lançados nos últimos anos poucos tiveram previsão de cotas para negros, e o quantitativo de 20% de vagas reservadas para negros não foi atingido. Apesar de conseguirem identificar que alguns negros foram nomeados nos últimos concursos, os dados que possuem não dão conta de informar se os negros que

ingressaram o fizeram devido às cotas. Em um levantamento incipiente organizado na própria Universidade eles identificaram que das 192 vagas oferecidas em 2014, apenas 5 foram ocupadas por negros, o que equivale a 2,6%. Em 2019, das 105 vagas oferecidas apenas 1 foi efetivamente ocupada por negro, o que corresponde à 0,8%. Os dados que eles estão apurando e conhecendo neste momento coincidem com os dados apresentados no artigo do professor Luiz Melo e Ubiratan Resende.

A partir deste mesmo quadro de dados, os entrevistados na UFRJ informaram que entre 2014 e 2019 foram ofertadas 773 vagas em concursos públicos da Universidade e dessas apenas 16 foram oferecidas e ocupadas por negros. Sendo que seguindo o percentual estabelecido pela legislação deveriam ter sido disponibilizadas 154 vagas de cotas para negros. Sendo imperativo reconhecer que a própria disponibilização de vagas em edital está muito abaixo do que é legalmente estabelecido. Os entrevistados indicam que isso se dá pela setorização das vagas, o oferecimento delas geralmente ocorre de modo muito especializado não sendo possível a aplicação de cotas nos editais.

A UFRJ possui comissão de heteroidentificação para os concursos com cotas, que tem seus parâmetros baseados nas orientações da Portaria Normativa n° 4 do MPOG. Os integrantes passam pelo treinamento sobre o assunto e todos os procedimentos são baseados na referida normativa.

Em relação à avanços observados a partir da implementação da Lei o entrevistado argumenta que a maior divulgação da existência da Lei, os questionamentos judiciais e o acompanhamento externo sobre como tem sido a aplicação são bem importantes. Esse movimento de maior publicização e maior entendimento sobre a legislação é um avanço que ele nota que tem ocorrido ao longo dos últimos anos. Ao passo que identificou como limite o entendimento que se consolidou no início da implementação da Lei. Ou seja, esse entendimento restrito da Lei que não buscava promover uma efetiva ampliação de negros no quadro funcional, mas que mantinha a setorização das vagas impossibilitando a reserva adequada das vagas.

#### **4.3.5. Região Sul - UFSM**

Na região sul a Universidade Federal de Santa Maria foi a selecionada para a entrevista, conforme mencionado na metodologia esta instituição reservou, entre 2014 e 2018, 20,20% de vagas para negros em seus editais para carreira docente. A Universidade com maior percentual na região, o sul é a região com maior média que foi de 10,98%, isso justifica a escolha desta instituição para ser entrevistada.

A Universidade tomou conhecimento da normativa por meio de sua rotina de acompanhamento contínuo do Diário Oficial da União. Antes mesmo da publicação no DOU alguns grupos já estavam discutindo que a Lei entraria em vigor, e nessas trocas de informações os integrantes de gestão de pessoas da Universidade também

foram tomando conhecimento da nova normativa.

A entrevistada explicou que no caso de concursos para técnicos, mesmo que não haja três vagas disponíveis para um cargo específico são abertas listas de inscrição para: ampla concorrência, pessoa com deficiência e negros. A partir dessas listas de inscritos, após realização do certame, durante a vigência do concurso à medida que vão surgindo às vagas os aprovados que se autodeclararam negros podem ser chamados e nomeados, seguindo o critério da proporcionalidade. Em relação ao concurso docente, a Universidade desenvolveu um mecanismo próprio para cumprir o percentual previsto na lei.

Nesse sentido, todas as áreas com vagas em aberto são concentradas em um único edital. Não há sorteio das vagas que serão reservadas para negros antes do lançamento do edital, isso porque pode ser que a vaga sorteada não tenha candidatos inscritos por cotas. Os candidatos se inscrevem na lista de sua preferência (ampla concorrência, negros ou pessoa com deficiência), e após a inscrição o setor de gestão de pessoas analisa quais áreas possuem candidatos cotistas. A partir dessa análise eles sabem em quais vagas podem ingressar os cotistas. Assim o processo de seleção tem seu trâmite normalmente, e ao final do concurso quando todas as notas daquele edital estão públicas, o setor de gestão de pessoas analisa as notas dos cotistas ordenando-as da maior para a menor. Os cotistas com maiores notas assumem a vaga naquele cargo que estavam concorrendo, assim esta Universidade consegue cumprir os 20% de ocupação de vagas para negros em cada edital.

A entrevistada reconheceu que a operacionalização das cotas para a carreira docente é um grande desafio, explicou que na Universidade Federal de Santa Maria eles têm buscado oportunizar que candidatos inscritos por cotas realmente tenham chances de ocupar a vaga. E isso justifica o fato de não realizarem o sorteio antes do lançamento do edital, possibilitando identificar quais vagas efetivamente podem ser ocupadas por candidatos negros.

Assim como a maioria das universidades esta não tem mecanismos para além do edital de divulgação das cotas raciais. Esta Universidade também não possuía dados compilados sobre a aplicação da Lei, sendo assim ao serem questionados se as vagas para negros foram completamente preenchidas ou em qual proporção foram preenchidas a entrevistada explicou que não tinha essa informação disponível. Outro fato de destaque é que não há produção, por parte da pró-reitoria de gestão de pessoas, de relatório público que avalie a política.

As autodeclarações raciais são verificadas por Comissão de heteroidentificação, os mesmos profissionais que trabalham nas comissões para ingresso de estudantes são os que atuam nos concursos públicos. Essa foi a única Universidade a declarar não ter tido nenhum tipo de questionamento judicial sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014.

A entrevistada mencionou que a partir de suas observações faltam candidatos



negros para as vagas de docentes. Em sua análise isso ocorre não pela falta de divulgação, mas por não haver tantos doutores negros aptos a ocuparem as vagas. Informou que as vagas de técnicos têm quantidade maior de candidatos negros do que as de docentes. E disse acreditar que com as cotas na graduação e a maior formação de pessoas negras, a expectativa é que no médio e longo prazo as vagas de professores também sejam preenchidas por mais candidatos cotistas.

Ao analisar os avanços observados na implementação da Lei, a entrevistada destacou que o mecanismo utilizado pela Universidade Federal de Santa Maria é considerado um avanço para ela, uma vez que possibilita o cumprimento efetivo da legislação. Além disso, destacou que esse mecanismo é implementado nos concursos públicos e também nas seleções públicas. Além disso, a entrevistada destacou como mudanças observadas a partir da Lei o aumento de negros no quadro funcional da Universidade e a ampliação da diversidade nos cursos oferecidos pela Universidade.



#### **4.4. A aplicação da Lei nº 12.990/2014 em cinco Universidades Federais: uma breve análise**

O diário oficial aparece como principal mecanismo por meio do qual os setores responsáveis pela contratação de pessoal tomaram conhecimento acerca da nova legislação. Em algumas universidades, como a UFGD, o advento da 12.990/2014 coincide com o momento em que se discutia a realização de comissões de verificação para alunos de graduação. A implementação da Lei de cotas no serviço público passa a ocorrer já nos primeiros concursos. Em comum, as universidades relatam a dificuldade inicial de operar a reserva em concursos para docentes, tendo em vista o fato de serem vagas distribuídas por área.

No início da implementação da Lei as discussões das pró-reitorias de pessoal junto às respectivas procuradorias das universidades e a busca por experiências junto a outras IES foram muito importantes para a definição da forma como as cotas seriam aplicadas. Seguindo a jurisprudência consagrada (ADC 41), essas universidades atualmente aplicam as cotas sobre o total de vagas que será ofertado em um edital. Algumas delas definem em sorteio as áreas nas quais haverá reserva de vagas a candidatos negros (UFGD e UFOPA), outras definem as vagas no final da seleção, ao verificar a existência de candidatos cotistas classificados (UFSB e UFSM). Mas qual a diferença entre as duas formas utilizadas para efetivação da Lei e quais suas eventuais repercussões?

No primeiro caso, a reserva de vagas está previamente definida e sua ocupação depende da existência de candidatos que preencham todos os requisitos à vaga e que cheguem classificados ao final da seleção. O processo seletivo é composto das mesmas etapas que o das vagas não reservadas, com a adição da comissão de heteroverificação, responsável por validar ou não a autodeclaração do candidato. Se, de um lado, essa forma de seleção dá mais clareza aos candidatos sobre quais vagas estes estão aptos a concorrer, do outro, corre-se o risco de, a depender da localidade e da área de formação, não haver candidaturas.

É sob essa justificativa que a UFSB e UFSM deixam para o final do certame a decisão sobre quais áreas serão contempladas pelas cotas. Essa escolha amplia as chances de preenchimento das vagas por candidatos cotistas, uma vez que abre o leque das vagas as quais as pessoas podem concorrer como cotistas, sendo nomeados preferencialmente os candidatos cotistas classificados com melhores notas. Não se observa nenhum mecanismo de atenuação de desigualdades ao longo do processo de seleção. O candidato cotista tem que passar por todas as fases do processo de seleção, tal qual os candidatos da ampla concorrência (prova escrita, prova didática e prova de títulos – em alguns casos, a prova de defesa de memorial), para vislumbrar o ingresso na carreira. Como em geral são ofertadas apenas uma vaga por área, o candidato cotista tem que figurar entre os cinco melhores para

ser classificado. Se ficar classificado no 1º lugar, o cotista passa para a ampla concorrência, se figurar até o 5º lugar da lista terá de concorrer com os candidatos da vaga na qual se inscreveu (ex: física.) e com outros cotistas classificados em outras vagas (ex: pedagogia, psicologia, etc.). Isso porque dentro do limite de vagas reservadas à negros naquele edital, somente os cotistas com melhores notas é que serão convocados para tomarem posse, independentemente da sua posição em relação a candidatos da ampla concorrência classificados.

A divulgação da reserva de vagas se dá essencialmente por meio de editais publicados no diário oficial e nas páginas das respectivas universidades. Soluções locais são observadas na UFGD, ao estabelecer parceria com o NEAB e com isso ampliar a divulgação das vagas reservadas à candidatos pretos/pardos, e na UFOPA, que busca ressaltar a reserva de vagas no momento da inscrição. A primeira iniciativa advém da relação construída entre o NEAB e demais órgãos da universidade, sendo esse núcleo a principal referência para pensar a questão étnico-racial e formas de integração de estudantes, técnicos e professores negros na referida instituição. A segunda iniciativa resulta das primeiras experiências da UFOPA com a Lei n° 12.990/2014, na qual ficaram conhecidos alguns casos de candidatos negros que não optaram pela reserva de vagas por desconhecimento ou lapso.

Sobre o preenchimento das vagas o que se constatou é que nenhuma das Universidades entrevistadas conseguiu preencher todas as vagas reservadas. Os resultados são dramáticos, como se nota:

- **UFOPA:** Das 26 vagas reservadas para candidatos negros, apenas 11 foram efetivamente nomeados;
- **UFSB:** Do total de 36 vagas reservadas a candidatos negros, foram efetivamente nomeados 17 candidatos;
- **UFGD:** Das 56 vagas reservadas para candidatos negros, foram nomeados apenas 8 candidatos negros;
- **UFRJ:** A universidade não respondeu ao questionário quantitativo enviado antes da realização da entrevista, porém ao longo da entrevista afirmou que entre 2014 e 2019 foram disponibilizadas 773 vagas totais em concursos públicos, dessas apenas 16 foram oferecidas e ocupadas por negros.
- **UFSM:** Não disponibilizou seus dados.

Em todas as instituições os candidatos passam por Comissões de Heteroverificação, responsáveis por validar ou não as autodeclarações. No geral,

essas comissões são constituídas para atender especificamente o certame, porém, registra-se também casos em que as comissões empregadas nas seleções de alunos de graduação acumulam essas funções. Não parece haver uma dinâmica sistêmica de formação desses atores que vão atuar nas comissões, muito embora se siga a recomendação de buscar atores com algum conhecimento na temática étnico-racial. Contrário ao observado na literatura, os pareceres das comissões de verificação não aparecem como ponto crítico dos processos de judicialização de certames de docentes, apenas uma Universidade (UFGD) das cinco entrevistadas observou isso em sua prática. Isso se dá fundamentalmente pela natureza personalíssima dos concursos para docentes, que atua como mecanismo extra de inibição de candidaturas de pessoas que não fazem jus às cotas. O contrário, por exemplo, ocorre nos concursos de técnicos de algumas dessas universidades, com registro de posses sob *judice*.

Os casos de judicialização no grupo analisado parecem numericamente pouco significativos. A UFGD apresenta o maior número de ocorrências, uma média de três casos por certame. A UFOPA e UFSM, por exemplo, não tiveram nenhum questionamento judicial em relação à forma de conduzir seus certames vis-à-vis a aplicação da Lei de cotas. Há de se considerar também que algum nível de judicialização é esperado em casos de concursos com carreiras mais bem remuneradas.

A mensuração dos efeitos da Lei de cotas na diversificação do perfil de técnicos e docentes das instituições de ensino superior é dificultada por duas razões: a primeira, por não haver nas universidades analisadas um sistema que permita o acompanhamento dos sujeitos que ingressaram por cotas; a segunda, pela redução significativa de concursos de docentes nos últimos anos.

Ainda assim, ao longo da implementação da lei alguns avanços foram observados pelas universidades, como por exemplo a mudança no perfil da comunidade acadêmica, que se apresenta muito mais diversa e plural do que em anos anteriores. Ao apontar uma maior presença de sujeitos negros na Universidade, estes atores também se referenciam nos resultados da política de cotas universitárias, anterior a Lei nº 12.990/2014. Trata-se de uma percepção daqueles que estão diariamente dentro da universidade. Para esses atores, o ingresso de sujeitos negros na universidade possibilitou a institucionalização de espaços de aprendizado, debate e organização de negros/as dentro dessas instituições. Um movimento de afirmação identitária responsável, em alguma medida, por influenciar/fortalecer iniciativas de outros sujeitos ligados a outras identidades (mulheres, indígenas, LGBTQ+) e mesmo colocar em debate a questão das interseccionalidades. A extensão e o impacto dessas transformações poderão ser medidas com segurança somente daqui a algum tempo.

As universidades, sobretudo a partir da sua experiência nos concursos de

docentes, apontam limites ao cumprimento da normativa, entre os quais a presença de candidatos aptos a concorrerem em todas as áreas de conhecimento. Essa situação pode brevemente ser atenuada em função dos efeitos a serem colhidos com a lei de cotas na graduação e as iniciativas de cotas na pós-graduação (mestrado e doutorado) encampadas por algumas universidades.





## • CONSIDERAÇÕES FINAIS •



## .5.

### Considerações Finais

À guisa da conclusão, esse relatório apresenta um levantamento de dados qualitativos que buscou compreender na dimensão institucional, como que se deu a implementação da política de cotas instituída pela Lei nº 12.990/2014. As entrevistas semiestruturadas com os formuladores da política pública demonstrou que a diversidade do grupo de trabalho interministerial - GTI com vistas à instituir a regulamentação da política de cotas no poder executivo federal constituiu a sua maior fortaleza, sobretudo, pelo fato de haver entre os servidores efetivos membros do GTI, ampla experiência na temática étnico-racial, constituindo-se como um espaço de formação e sistematização de conhecimentos sobre a temática. O combate às fraudes nas cotas raciais foi o principal elemento que motivou a criação do GTI e a partir do trabalho desse grupo que tornou-se possível instituir a Portaria de Nº4 que tornou obrigatória a adoção das comissões de heteroidentificação racial como uma das etapas oficiais de todos os concursos públicos do poder executivo federal.

Para melhor compreender os impactos institucionais gerados a partir do instituto da Portaria Nº4, essa pesquisa demonstrou a partir das análises das entrevistas que esta portaria, abriu caminhos para a criação dos cursos preparatórios e de formação dos membros das comissões de heteroidentificação. A criação dos cursos de preparação para as comissões de heteroidentificação forneceu um ganho institucional importante para a política pública, dado que esses cursos preparatórios, possibilitaram operacionalizar a realização de diversos certames em conformidade com a Lei nº 12.990/2014. Para além disso, essa experiência fortaleceu a necessidade de uma formação prévia acerca da temática étnico-racial conforme está previsto no art. 6, inciso 1, alínea III da Portaria Nº4, tornando as

decisões das comissões mais objetivas e técnicas a fim de reduzir fraudes entre os candidatos e as judicializações. Por fim, a Portaria N<sup>o</sup>4 foi capaz de uniformizar o modo como cada órgão implementa a Lei n<sup>o</sup> 12.990/2014 em seus certames, incluindo as Universidades e Institutos Federais.

No âmbito das Instituições de Ensino Superior um dos grandes desafios para implementação das cotas por meio da Lei n<sup>o</sup> 12.990/2014 são os concursos para o cargo de magistério superior. A implementação da Lei de cotas na Administração Pública Federal passa a ocorrer já nos primeiros concursos. Em comum, as universidades relatam a dificuldade inicial de operar a reserva em concursos para docentes, tendo em vista o fato de serem vagas distribuídas por área. No que tange ao preenchimento das vagas o que se constatou é que nenhuma das Universidades entrevistadas conseguiu preencher todas as vagas reservadas. Na Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA, das 26 vagas reservadas para candidatos negros, apenas 11 foram efetivamente nomeados. Já na Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSB do total de 36 vagas reservadas a candidatos negros, foram efetivamente nomeados 17 candidatos; já na Universidade Federal Grande Dourados - UFGD: das 56 vagas reservadas para candidatos negros, foram nomeados apenas 8 candidatos negros e por fim, a Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ: a universidade não respondeu ao questionário quantitativo enviado antes da realização da entrevista, porém ao longo da entrevista afirmou que entre 2014 e 2019 foram disponibilizadas 773 vagas totais em concursos públicos, dessas apenas 16 foram oferecidas e ocupadas por negros. Ou seja, o quadro de dificuldade de implementação da política de cotas raciais para docentes é grave entre as Instituições de Ensino Superior do país. Os dados apontam para a necessidade de aprimoramento da política pública estabelecendo mecanismos de regulamentação da Lei para que haja preenchimento das vagas destinadas aos cotistas negros.





• **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS** •



.6.

## Referências Bibliográficas

- ADILSON, Pereira dos. **Implementação da Lei de Cotas em três universidades federais mineiras**. 2018. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado em Educação. UFMG.
- ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Pólen. 2019.
- BRASIL. LEI Nº 12.990, DE 9 DE JUNHO DE 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm)
- BRASIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 41 2017. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4917166>
- BRASIL. PORTARIA Nº 4, DE 6 DE ABRIL DE 2018. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/biblioteca/igualdade-racial/portaria-normativa-no-4-2018-regulamenta-o-procedimento-de-heteroidentificacao-complementar-a-autodeclaracao-dos-candidatos-negros-em-concursos-publicos/view>
- BERNARDINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSGOUEL, Ramón. **Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**. Autêntica, 2018.
- BERNARDINO-COSTA, Joaze & GROSGOUEL, Ramón. “**Decolonialidade e Perspectiva Negra**”. Sociedade e Estado, vol. 31, 2016, pp. 15-24.

- CAETANO, Lázaro Danilo de Araújo. **ATIVISMO INSTITUCIONAL EM TORNO DOS INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA: os critérios de inclusão racial no serviço público.** (Monografia) Graduação de Gestão de Políticas Públicas. Universidade de Brasília. 2017
- CARNEIRO, Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser.** Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo, 2005.
- CARVALHO, José Jorge de. **Inclusão Étnica e Racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior.** Attar Editorial. São Paulo. 2011.
- COSTA, Najara L. **A implementação da lei de cotas raciais nos concursos públicos federais: análises dos processos de execução da ação afirmativa.** In: DIAS, Gleidson, R. M; TAVARES, Paulo R. F (Org.). Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas, 2018.
- DIAS, Gleidson Renato Martins; JUNIOR, Paulo Roberto Faber Tavares. **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos.** Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.
- DIAS SILVA, T.; MARQUES DA SILVA, J. Nota técnica. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013.** 2014.
- DUARTE, Evandro Piza; FERREIRA, Gianmarco Loures. **Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos.** A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 17, n. 70, p. 199-235, 2017.
- FERRAZ, Claudio. **É fundamental ter mais diversidade em posições de destaque.** 27/11/2019 Disponível: [https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2019/%C3%89-fundamental-ter-mais-diversidade-em-posi%C3%A7%C3%B5es-de-destaque?utm\\_campaign=anexo&utm\\_source=anexo](https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2019/%C3%89-fundamental-ter-mais-diversidade-em-posi%C3%A7%C3%B5es-de-destaque?utm_campaign=anexo&utm_source=anexo) Acesso em: 17 de setembro de 2020
- FERREIRA, Gianmarco Loures. **Sub-Representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos.** Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Direito, Estado e Constituição), Faculdade de

Direito da Universidade de Brasília, Brasília. 2016.

- FERREIRA, Maria Aparecida Chagas. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial**. Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB 2014.
- FONTOURA, Maria, C, L. Tirando a vovó e o vovô do armário. In: DIAS, Gleidson, R. M; TAVARES, Paulo R. F (Org.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas, 2018.
- HITTA, Maria Gabriela. **Raça, racismo e genética: em debates científicos e controvérsias sociais**. Maria Gabriela Hitta (Organizadora); prefácio Lilia Moritz Schwarcz, Paula C. Barreto. - Salvador: EDUFBA, 2017.
- IPEA. **Reserva de vagas para negros na Administração Pública: Relatório de Pesquisa**. Brasília. 2016
- IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. 2013
- IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. 2019
- 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**. Sociedade e Estado, v. 34, n. 1, p. 161-184, 2019.
- MILLS, Charles. W. **The racial contract**. Cornell University Press. 2014.
- MIRANDA, Thiago Maços de Oliveira. **Políticas de ação afirmativa em concursos públicos federais: um estudo sobre a lei no 12.990/2014**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2015. 72 f.
- MOREIRA, Adilson. **Racismo Recreativo**. São Paulo: Pólen. 2019.
- NERIS, Natália. **A voz e a palavra do movimento negro na constituinte de 1988**. Belo Horizonte (MG). Letramento: Casa do Direito. 2018
- NUNES, Georgina, H. L. **Autodeclarações e comissões: responsabilidades procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas**. In: DIAS,

- Gleidson, R. M; TAVARES, Paulo R. F (Org.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas, 2018.
- OLIVEIRA, Fabiana Corrêa Garcia Pereira de et al. **O Ingresso de negros/as nos cursos de graduação nas universidades federais do Brasil: análise da implantação das comissões de heteroidentificação**. 2019.
  - PALMA, Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira et al. **Educação, democracia e inclusão racial: análise da efetividade da lei de cotas para negros em concursos docentes de universidades federais**. 2019.
  - PETRUCCELLI, José Luís. **Classificação Racial e Políticas de ação afirmativa nas Universidades. Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras**. Editora PUC-Rio/Pallas. 2010
  - QUINTÃO, Bruna de O. **A (in)constitucionalidade das cotas raciais em concursos públicos**. Revista Ius Gentium, v. 10, nº5, 2014.
  - RIOS, Roger R.  **Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação**. In: DIAS, Gleidson, R. M; TAVARES, Paulo R. F (Org.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas, 2018.
  - SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **“Teoria crítica da raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre direito e racismo no Brasil.”** Objetivos e metas de desenvolvimento do milênio da ONU: direitos dos conhecimentos. Florianópolis: Conpedi (2015).
  - SILVA, Tatiana Dias. **Gestão Pública na Zona do Não Ser: Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial na Administração Pública Federal no Brasil**. Administração Pública e Gestão Social. 2018.
  - SOLARZANO, D.; CEJA, M.; YOSSO, T. **Critical Race Theory, racial microaggressions, and campus racial climate: the experiences of African American college students**. The Journal of Negro Education, v. 69, n. 1/2, p. 60-73, 2000.
  - SOUZA, Marcilene Garcia de. **Ações Afirmativas, cotas para negros nos concursos públicos federais e os desafios para sua efetividade**. Artigo apresentado na LASA 2015, em Porto Rico. 27 de maio de 2015

• • referências bibliográficas

- STF - ED ADC: 41 DF - DISTRITO FEDERAL 0000833-70.2016.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 12/04/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-087 07-05-2018.

Universidade de Brasília – UnB

Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT

Laboratório de Tecnologias da Tomada de Decisão – LATITUDE

Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR

[www.unb.br](http://www.unb.br) – [www.cdt.unb.br](http://www.cdt.unb.br) – [www.redes.unb.br](http://www.redes.unb.br) – [gab.snpir@mdh.gov.br](mailto:gab.snpir@mdh.gov.br)



SECRETARIA NACIONAL DE  
POLÍTICAS DE PROMOÇÃO  
DA IGUALDADE RACIAL

MINISTÉRIO DA  
MULHER, DA FAMÍLIA E  
DOS DIREITOS HUMANOS

