



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**O SISTEMA DE COTAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS
À MAGISTRATURA:
UM ESTUDO SOBRE OS RESULTADOS NA JUSTIÇA FEDERAL
2016-2019**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MAGALI ZILCA DE OLIVEIRA DANTAS

Brasília – DF
2020

**O SISTEMA DE COTAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS
À MAGISTRATURA:
UM ESTUDO SOBRE OS RESULTADOS NA JUSTIÇA FEDERAL
2016-2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Magali Zilca de Oliveira Dantas

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Luciana de Barros Jaccoud

Brasília – DF
2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

- D192s Dantas, Magali Zilca de Oliveira
 O sistema de cotas para negros nos concursos à magistratura: um estudo sobre os resultados na justiça federal 2016-2019 / Magali Zilca de Oliveira Dantas --. Brasília, 2020.
 188 f. : il.
- Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2020.
- Orientação: Prof. Dr. Luciana de Barros Jaccoud.
 1. Políticas Públicas. 2. Ação Afirmativa. 3. Racismo. 4. Poder Judiciário. 5. Justiça Federal - Brasil. 6. Garantia de Magistratura. I. Jaccoud, Luciana de Barros orient. II. Título.

CDU 323.13(81)

MAGALI ZILCA DE OLIVEIRA DANTAS

**O SISTEMA DE COTAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS
À MAGISTRATURA:
UM ESTUDO SOBRE OS RESULTADOS NA JUSTIÇA FEDERAL
2016-2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 15 de julho de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Luciana de Barros Jaccoud – Orientadora _____
Doutora em Sociologia, Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales, França
Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Roberto Rocha Coelho Pires _____
Doutor em Políticas Públicas e Desenvolvimento Internacional, Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos
Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Tatiana Dias Silva _____
Doutora em Administração, Universidade de Brasília (UnB)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Brasília – DF
2020

Ao meu amado filho Raphaël.

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão:

Aos meus antepassados, uns privados de liberdade, outros de oportunidades, por trilharem o caminho que me trouxe até aqui.

À Vó Ziza, lavadeira e mãe de oito filhos, de quem herdei o nome e que partiu cedo, por deixar um legado de retidão e bom humor.

À Vó Edith, também lavadeira, mãe de nove filhos, brava, inteligente, que foi alfabetizada aos 47 anos de idade e, mesmo assim, escreveu diários durante décadas, por eternizar suas memórias para quem ficou.

Ao meu pai Carlos, por reconhecer meus potenciais, por ter consciência de classe e por me iniciar no universo das palavras me ensinando a usar um dicionário – velho, sem capa – aos sete anos de idade.

À minha mãe Débora, que não conhece a palavra “preguiça”; que, em vez de “não sei”, responde “a gente descobre...”; que, como tantas outras mães pobres, proclamou com toda a sua força: “eu vou lavar o chão, mas vocês vão estudar!”, por me defender sempre e por me elogiar todos os dias da minha vida.

A todas as pessoas da minha família, em especial aos meus irmãos Dudu, Neia e Nado, pelo incentivo incondicional.

À Noita Ferreira (a Nunu), em especial, por se ocupar de tantas coisas, por cuidar de maneira tão amorosa do meu filho, sendo a pessoa que torna possível que eu responda ao acúmulo das responsabilidades profissionais, acadêmicas, sociais e domésticas.

Aos amigos Leonardo Oliveira e Dailor dos Santos, pelo estímulo para encarar o mestrado, e às amigas Adriana Kunrath e Carla Albuquerque, por terem me acompanhado e incentivado em todas as fases desde o processo seletivo e terem se alegrado sempre com as minhas conquistas. Também às amigas Surama Artiaga e Milene Goston pelo apoio em todas as horas, pelas nossas rodas de conversa e cura mútua.

À Carolina Abreu, Dr^a. Carol, pela ajuda fundamental no tratamento e na apresentação dos dados feita na pesquisa. Também por me ouvir, me aconselhar e propor caminhos para a pesquisa, por ser uma colega de trabalho e uma interlocutora sensível e valorosa.

À equipe do Núcleo de Acompanhamento e Desenvolvimento Humano da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, à qual me incorporei no decorrer do mestrado, em especial à Carolina, ao Adriano, à Catiane, ao Luciano e à Giovanna, por terem demonstrado uma empatia rara no mundo corporativo e me prestarem o apoio imprescindível para a conclusão deste projeto.

Aos amigos Lucas Carvalho, Ronaldo Pelicioli e Marlo Fauri, por terem colaborado com a finalização da dissertação. Também ao Eduardo Gomor e à Adriana Alves, por terem compartilhado dicas, materiais e conselhos de forma generosa.

Ao Prof. Dr. Clóvis Leite e à Prof^a. Dr^a. Tatiana Silva, pelas contribuições que deram ao projeto na banca de qualificação.

À Prof^a. Dr^a. Luciana Jaccoud, especialmente, orientadora da dissertação, que acolheu o meu projeto com entusiasmo desde o nosso primeiro encontro, pela condução precisa, pela dedicação constante e por não medir esforços para que o resultado fosse o melhor possível.

À Isabel Terra, imensamente, por ter se tornado minha parceira de fé desde as disciplinas do mestrado e, com o passar do tempo, uma amiga carinhosa e alegre, uma confidente para os momentos mais críticos, nos quais nunca me faltou a sua companhia.

À Flavia Canêdo, por estar ao meu lado, me puxar, me empurrar, compartilhando as angústias cotidianas e tornando mais leve o processo de escrita.

À Amanda anfitriã, à Ariana designer de idéias, à Cayssa espontânea, ao Lauro cavalheiro, à Izabel elegante, à Flávia e à Isabel, amig@s do “Desesperar, jamais!”, por fazerem este caminho muito mais alegre! Não me imagino chegando até aqui sem nossos dias e noites, sem nossos copos e conversas, sem nossos memes e fofocas! O mestrado termina, mas nós estamos apenas começando...

Ao meu companheiro Thomas Paris Passos Martins, por ter mudado tudo na sua vida para estar onde é para estar, fazendo o que é para fazer, segundo o que a existência nos solicita como uma família. Sem a tua colaboração eu não teria concretizado este projeto, que exigiu tanto de mim e de nós todos, especialmente nestes tempos tão imprevisíveis de isolamento social e confinamento. Gratidão, carinho e amor.

Ao Raphaël Dantas Paris Martins, meu filho que sempre me pergunta: “mãe, seu trabalho é importante?” Que você cresça, descubra e me conte. Gratidão, meu anjo.

*“Não há democracia sem igualdade, não há
democracia sem igualdade étnica e racial.”*

(Edna Roland)

RESUMO

O Conselho Nacional de Justiça instituiu, em 2015, a Resolução nº 203, que reserva 20% das vagas para pessoas negras em todos os concursos do poder judiciário. Esta dissertação se dedica a investigar os resultados da implementação da norma nos concursos à magistratura federal realizados entre 2016 e 2019, com objetivo de revelar se houve resultados efetivos, ou seja, se as cotas incluíram pessoas negras no cargo de juiz federal. A pesquisa, de caráter qualitativo e quantitativo, se dedicou, também, a compreender as decisões e estratégias adotadas na sua interpretação e regulação feita pelo CNJ, bem como na sua implementação pelos tribunais regionais federais, quando na execução dos certames. Partiu-se da hipótese de que a implementação poderia variar de uma região para outra e de que a variação afetaria, de alguma forma, os resultados. No entanto, na fase preliminar da investigação empírica, foi constatado que nenhuma pessoa negra fora aprovada pela reserva de vagas nos tribunais regionais federais que já aplicaram as cotas. Assim, a análise prossegue no sentido de caracterizar e comparar a operacionalização dos certames para identificar mecanismos institucionais, bem como decisões e comportamentos da burocracia que possam estar relacionados com a baixa efetividade da reserva de vagas. O estudo busca descortinar que idéias, valores e disputas existem em torno do debate sobre racismo e discriminação racial, que pontuam, estimulam ou refreiam o percurso da ação pública na construção das políticas públicas formuladas no Brasil a partir de 1988, em prol da igualdade racial. No mesmo sentido, explora-se a adoção das cotas como estratégia de combate às mazelas da desigualdade racial. O avanço da política de ação afirmativa levou à introdução de cotas também no poder judiciário. O trabalho de descortinar a implementação da Resolução nº 203/2015 é necessário para que se revele de que forma sua operacionalização contribui para que a segregação racial pré-existente no cargo de juiz federal ainda permaneça estável. Para apurar o olhar sobre a implementação das cotas na magistratura federal, diante da inefetividade demonstrada pelos resultados, a interpretação aborda o manejo dos instrumentos da ação pública, o repertório e possibilidades disponíveis postas em diálogo com as práticas adotadas pelos tribunais. Defende-se que a diversidade e a pluralidade existentes no tecido social brasileiro, se refletidas nos quadros de servidores públicos, e em especial na magistratura, além de atender ao princípio democrático da igualdade, têm poder de trazer racionalidades mais inclusivas e assim qualificar a oferta de serviços do Estado. Para isso, lança-se mão de estudos sobre a miscigenação de círculos de poder, a constituição de hierarquias sociais racializadas e a burocracia representativa numa perspectiva aplicada. As contribuições do trabalho são um diagnóstico dos resultados na Justiça Federal e a apresentação de recomendações para o aperfeiçoamento da implementação (*policy brief*), elaboradas à luz dos normativos vigentes, uma vez que o próprio formulador aponta antídotos para contornar uma possível baixa efetividade, que o tempo e as circunstâncias analisadas acabaram por confirmar.

Palavras-chave: Políticas públicas. Ações afirmativas. Cotas. Poder judiciário. Justiça Federal. Magistratura.

ABSTRACT

In 2015, the National Council of Justice instituted Resolution 203, which reserves 20% of vacancies for black people in all civil service exams of the judiciary. This dissertation is dedicated to investigating the results of the implementation of the standard in competitions for federal judiciary held between 2016 and 2019. In order to reveal whether there were effective results, that is, if the quotas included black people in the position of federal judge. The qualitative and quantitative research dedicated itself to understanding the decisions and strategies adopted in its interpretation and regulation made by the CNJ, as well as in its implementation by the federal regional courts when executing contests. It was assumed that the implementation could vary from one region to another and that the variation would affect the results in some way. However, in the preliminary phase of the empirical investigation, it was noticed that no black person was approved by the vacancy reservation in the federal regional court that had already applied for the quotas. Thus, the analysis proceeds to characterize and compare the operationalization of the competitions to identify institutional mechanisms, as well as decisions of institutions responding to the implementation and behaviors of the bureaucracy, which may be related to the low effectiveness of the vacancy reserve. The study seeks to discover what ideas, values and disputes exist around the debate on racism and racial discrimination, which punctuate, stimulate or curb the path of public action in the construction of public policies formulated in Brazil since 1988 for racial equality. In the same sense, the adoption of quotas as a strategy to combat the problems of racial inequality is explored. Even so, the work of uncovering the implementation of Resolution n. 203/2015 is necessary in order to reveal how its operationalization contributes so that the pre-existing racial segregation in the position of federal judge still remains stable. To refine the look at the implementation of quotas in the federal judiciary, given the ineffectiveness shown by the results, the interpretation addresses the handling of public action instruments, the repertoire and available possibilities put into dialogue with the practices adopted by the courts. It is argued that the diversity and plurality existing in Brazil, if reflected in the ranks of public servants, and especially in the judiciary, in addition to meeting the democratic principle of equality, has the power to bring more inclusive rationalities and thus qualify the provision of state services. For that reason, studies are made about the miscegenation of circles of power, the constitution of racialized social hierarchies and representative bureaucracy in an applied perspective. The contribution of the work are a diagnosis of the results in the Federal Courts also the presentation of recommendations for the improvement of the implementation (policy brief), elaborated in the light of the current regulations, since, the formulator himself points out antidotes to circumvent a possible low effectiveness, that the time and the circumstances analyzed, ended up confirming.

Keywords: Public Policy. Affirmative actions. Quotas. Judiciary. Federal Justice. Federal judge.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da estrutura do Poder Judiciário	93
Figura 2 – Distribuição de magistrados por cor ou raça, segundo o segmento de justiça	97
Figura 3 – Mapa das Regiões da Justiça Federal e suas jurisdições	98
Figura 4 – Organograma da Organização Administrativa da Justiça Federal	99
Figura 5 – Organograma do fluxo de subordinação do Poder Judiciário	102
Figura 6 – Fluxograma da evolução na carreira da Magistratura Federal	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Servidores ativos detentores de cargo efetivo no Poder Executivo Federal, segundo o nível de escolaridade exigido para o cargo por raça ou cor – 2014.	61
Gráfico 2 – Percentual por cor ou raça segundo o ramo de justiça	96
Gráfico 3 – Magistrados com familiares na magistratura	106
Gráfico 4 – Magistrados com familiares na magistratura, por grau de parentesco	106
Gráfico 5 – Magistrados com familiares em outras carreiras jurídicas	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Rendimentos por cor e raça – Brasil – 2005-2015.	46
Quadro 2 – Reservas de vagas para a população negra no serviço público – primeiras iniciativas identificadas	74
Quadro 3 – Editais dos concursos em análise	114
Quadro 4 – Achados obtidos na comparação sistemática dos editais	130
Quadro 5 – Resultados dos concursos da magistratura federal por fase – 2016-2019	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo do histórico de políticas públicas de combate ao racismo e para redução da desigualdade racial no Brasil	65
Tabela 2 – Requisitos para ingresso na carreira da magistratura	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF	Arguição de Cumprimento de Preceito Fundamental
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CF	Constituição Federal
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPIR	Conselho Nacional de Políticas para a Igualdade Racial
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias
DPU	Defensoria Pública da União
ENAJUN	Encontro Nacional de Juízes e Juízas Negros
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GTDEO	Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Incra	Instituto Nacional de Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPU	Ministério Público da União
MPF	Ministério Público Federal (da União)
MPT	Ministério Público do Trabalho
MRE	Ministério das Relações Exteriores

MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGR	Procuradoria Geral da República
PJ	Poder Judiciário
PL	Projeto de Lei
PNAA	Programa Nacional de Ações Afirmativas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ProUni	Programa Universidade para Todos
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TJ	Tribunal de Justiça
TJM	Tribunal de Justiça Militar
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	24
2.1	O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.2	IMPLEMENTAÇÃO COMO UM JOGO DE IDEIAS E DECISÕES	28
2.3	INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO IDEIAS EM AÇÃO	33
2.3.1	Escolha, repertório e operacionalização de instrumentos	34
3	RACISMO E DESIGUALDADE RACIAL NA AGENDA GOVERNAMENTAL	39
3.1	RACISMO, DISCRIMINAÇÃO E PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE	39
3.2	PERCURSO DA AÇÃO PÚBLICA CONTRA O RACISMO E A DESIGUALDADE RACIAL APÓS 1988	47
3.3	CONSOLIDANDO UMA POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA	50
3.4	O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL	55
3.5	CONFLITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA	57
4	A ADOÇÃO DE COTAS RACIAIS NO SETOR PÚBLICO	59
4.1	LEI Nº 12.990/2014 – <i>HABEMUS</i> COTAS	60
4.2	COTAS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	66
4.3	ALGUMAS INICIATIVAS PIONEIRAS	72
4.4	INSTRUMENTOS DE OPERAÇÃO DAS COTAS	75
4.4.1	Percentuais de reserva de vagas	75
4.4.2	Autodeclaração e procedimentos de verificação	77
4.4.3	Comissões de Heteroidentificação	80
4.5	OS LIMITES DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS	84
4.6	CONFLITOS IDEOLÓGICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS	87
5	O PODER JUDICIÁRIO E O ACESSO À MAGISTRATURA FEDERAL	91
5.1	PODER JUDICIÁRIO	91
5.2	A RESOLUÇÃO Nº 203/2015 DO CNJ – AS COTAS DO PODER JUDICIÁRIO	93
5.3	A JUSTIÇA FEDERAL	97
5.3.1	Magistratura Federal e suas prerrogativas	99
5.3.2	Caracterização da carreira da magistratura federal	100
5.3.3	Poder de fato e poder simbólico	103
5.4	INGRESSO NA MAGISTRATURA FEDERAL	105
6	CONCURSOS PÚBLICOS À MAGISTRATURA FEDERAL – 2016-2019: ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E DOS RESULTADOS	108
6.1	ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	109
6.1.1	Coleta de Dados	113
6.1.2	Comparação sistemática dos editais	114
6.1.3	Resumo da estratégia metodológica	115
6.2	A REGULAÇÃO DOS CONCURSOS À MAGISTRATURA FEDERAL	116

6.3	RESULTADOS DESCRITIVOS DA PESQUISA	119
6.3.1	Concurso do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4	120
6.3.1.1	TRF4 – Vagas	120
6.3.1.2	TRF4 – Autodeclaração e Comissão de verificação	120
6.3.1.3	TRF4 – Resultados do Concurso	121
6.3.2	Concurso do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5	121
6.3.2.1	TRF5 – Vagas	121
6.3.2.2	TRF5 – Autodeclaração e Comissão de Verificação	122
6.3.2.3	TRF5 – Resultados do Concurso	124
6.3.3	Concurso do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3	124
6.3.3.1	TRF3 – Vagas	124
6.3.3.2	TRF3 – Autodeclaração e Comissão de Verificação	125
6.3.3.3	TRF3 – Outras inovações no edital	126
6.3.3.4	TRF3 – Resultados do Concurso	126
6.3.4	Concurso do Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2	127
6.3.4.1	TRF2 – Vagas	127
6.3.4.2	TRF2 – Autodeclaração e Comissão de Verificação	128
6.3.4.3	TRF2 – Resultados do Concurso	129
6.3.5	Resumo de achados nos resultados descritos	130
7	RESULTADOS ANALÍTICOS DA PESQUISA	134
7.1	CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS APURADAS NOS EDITAIS, REGULAMENTOS E RESULTADOS	135
7.1.1	Oferta de vagas para cotas	135
7.1.2	Preenchimento de vagas	136
7.1.3	A aplicação do critério de reserva de 20% das vagas	137
7.1.4	Comissões de verificação	139
7.1.5	O efeito da nota mínima como critério sobreposto à reserva de vagas	142
7.1.6	Percepção de valores dos agentes sobre a implementação	143
7.2	ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA GESTÃO DA RESOLUÇÃO Nº 203/2015	148
7.2.1	Produção de diagnósticos e de normativos	148
7.2.2	Monitoramento da Política	151
7.2.3	“Não ação” como estratégia acomodadora permanente do Conselho Nacional de Justiça	152
7.3	RECOMENDAÇÕES PARA A POLÍTICA	154
7.3.1	Revisão de critérios	154
7.3.2	Mobilização de recursos e experiências disponíveis para aperfeiçoar a política de cotas	157
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
	REFERÊNCIAS	166
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada – TRF-A	184
	APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semiestruturada – TRF-B	186
	ANEXO A – Caracterização das etapas do concurso à magistratura federal	188

1 INTRODUÇÃO

Quando o dispositivo constitucional precisa reconhecer e estabelecer princípios como a dignidade humana, a redução das desigualdades, a promoção do bem para todos, a recusa de qualquer forma de preconceito ou discriminação e o repúdio ao racismo entre outros, assim como estão na Carta Magna brasileira, prova-se, na letra da lei maior, que não há igualdade racial, *a priori*, no Brasil. Pelo contrário, a igualdade racial consiste num objetivo a ser perseguido pelo Estado e pela sociedade. A Constituição Federal, seguida pela legislação infraconstitucional, por ações governamentais e compromissos internacionais, no sentido da busca por promoção de uma sociedade mais igualitária, necessita de instrumentos constantemente aperfeiçoados da ação pública. Nisso, a análise de políticas públicas pode oferecer tanto diagnósticos como caminhos a seguir em direção ao cumprimento desses objetivos de Estado que residem no combate à discriminação e na redução da desigualdade racial.

Os dados populacionais confirmam quão profundas são as desigualdades que recaem sobre a população afrodescendente, qualquer que seja o aspecto da vida social que se analise: (i) os menores níveis educacionais de pessoas negras – em torno de 10% de analfabetismo; (ii) a baixa qualificação ou a alta desocupação – 28% das pessoas negras estão desempregadas ou na informalidade (GOMES; MARLI, 2018) ou (iii) a baixa renda – em 2019, a renda média mensal de negros e negras equivalia a 55% da de pessoas brancas (IBGE, 2020), entre tantos outros aspectos da vida social, a desigualdade está presente. Não se trata de mera trajetória histórica, mas reflete uma dinâmica perversa presente na sociedade brasileira: “discriminação racial, ou seja, a convergência do preconceito e do racismo prejudica indivíduos em razão das suas características físicas ou culturais” (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 11).

Assim, para fazer frente à visão hegemônica sobre pessoas brancas e negras na sociedade, tanto a atuação do movimento social negro, quanto as alterações no contexto político e institucional brasileiro, foram moldando diferentes respostas estatais. Segundo Jaccoud e Beghin (2002), desde o processo de redemocratização, pode-se observar, entre avanços e retrocessos, o desdobramento da intervenção do Estado em ações repressivas – como a criminalização do racismo – depois, em ações persuasivas – de valorização da história e da contribuição cultural negra na formação da nação – e, ainda, de ações compensatórias para reconhecer e buscar a neutralização de danos infligidos – as ações afirmativas.

Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça igualdade formal de direitos, dados empíricos vêm permitindo que se afirme o entendimento de que a tamanha desigualdade racial existente no país se nutre da discriminação racial, bem dissimulada sob o manto da mesma igualdade formal. Nesse sentido, a promoção de iniciativas estatais focalizadas na forma de ações afirmativas dá o caminho para equilibrar a oferta de oportunidades entre negros e não negros no Brasil. “Esse tipo de política permitiria tratar desiguais de forma desigual com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades hoje negada aos grupos racialmente discriminados” (JACCLOUD; BEGHIN, 2002, p. 46).

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

A presente dissertação busca analisar a implementação da política pública de ação afirmativa para promover o acesso de negros à magistratura federal. Tal política teve início, em 2015, com expedição da Resolução nº 203, de 23 de junho, pelo Conselho Nacional de Justiça, instituindo reservar vagas nos concursos para todos os cargos do poder judiciário, inclusive os de juízes federais. O objetivo fixado para este estudo foi duplo: compreender as decisões e estratégias adotadas pelos seus operadores, bem como dimensionar seus resultados entre 2016 e 2019, período em que foram realizados quatro concursos à magistratura federal. O esforço para investigar a implementação de tal política de ação afirmativa implica, primeiramente, em analisar as orientações adotadas na resolução de 2015 e nas normativas que se seguiram a ela. Em segundo lugar, em caracterizar e comparar os desenhos adotados para os processos seletivos de juízes federais, analisando a forma como a política de cotas foi operada nas diferentes regiões de administração judicial da Justiça Federal. Em terceiro lugar, em estabelecer se há nexos entre os resultados e as regras instituídas por meio do manejo e da operacionalização dos normativos utilizados – regulamentos e editais – em cada um dos concursos realizados. Para tanto, analisam-se os instrumentos mobilizados para a aplicação da política de cotas: (i) definição das vagas e forma de aplicação do percentual para cotas; (ii) forma de identificação dos candidatos negros; e (iii) instituição de comissão de verificação.

Dito de outra forma, este estudo partiu da pretensão de analisar a política de cotas para os concursos da magistratura da Justiça Federal de modo a avaliar se ela foi capaz de incrementar o acesso dos negros a esses postos. Para compreender os resultados alcançados, a pesquisa desenvolvida pretendeu ainda responder às seguintes perguntas: Qual o desenho adotado para a implementação das políticas de cotas para os concursos à magistratura na Justiça Federal? Houve variação regional no manejo dos três instrumentos mobilizados para a implantação da política de cotas para pessoas negras nos concursos à magistratura federal? Se houve variações, elas se refletem nos resultados encontrados? Que atores estão envolvidos e que papéis desempenham na implantação da política? Houve algum outro impacto verificável como a inclusão e exigência de conteúdos ligados à temática racial na elaboração das provas de acesso e naqueles oferecidos na formação dos juízes federais investidos no cargo?

Para responder a essas questões, foi realizado um estudo de caso de abordagem qualitativa e quantitativa, cujo desenho metodológico se valeu de análise documental, de comparação sistemática dos editais e de entrevistas e da análise dos resultados dos certames. Visando investigar possíveis variações nas experiências seletivas dos concursos para juízes federais com reserva de vagas para negros, optou-se pela realização de pesquisa cuja estratégia metodológica se desdobrou em delimitar como fonte empírica o ramo de justiça – a Federal – e os Tribunais Regionais Federais da 4ª, 5ª, 3ª e 2ª regiões que, cronologicamente, aplicaram cotas para pessoas negras em concursos à magistratura. O corte temporal definido foi de 1º janeiro de 2016 até 31 de dezembro de 2019, intervalo de tempo em que os quatro tribunais realizaram e concluíram os seus certames. A partir desse limite traçado, realizou-se o levantamento documental do arcabouço normativo sobre o tema, bem como das regulamentações dos quatro concursos em tela. De posse de tais elementos, partiu-se para a comparação sistemática dos editais e regulamentos e elaboração de quadros de análise de procedimentos e de resultados quantitativos da implementação das cotas para pessoas negras nos tribunais delimitados. A validação dos procedimentos apurados na comparação sistemática dos editais foi feita por meio de entrevistas realizadas com servidores que desempenham funções estratégicas na operacionalização dos certames. A explicitação dos resultados descritivos e analíticos em cotejo com o referencial teórico foi igualmente sistematizada e, por fim, foram desenvolvidas recomendações e alternativas para o manejo da implementação de cotas para pessoas negras (*policy brief*).

A escolha do poder judiciário e da magistratura como objeto de investigação se deu como forma de escrutinar um nicho profissional que, se por um lado é detentor de poder de

fato e poder simbólico, numa carreira de vantagens e privilégios que perpassam o debate público, por outro é uma reserva de mercado estratificada na qual o capital social e as redes de pertencimento são, ainda, de grande relevância para o acesso. Ademais, em diferentes diagnósticos do próprio poder judiciário, revela-se que o percentual de magistrados negros e negras na Justiça Federal não supera os 15% (CNJ, 2014; CNJ, 2018b), o que é muito aquém da representação negra na demografia do país. Outro ponto relevante para a escolha do tema e do recorte da pesquisa foi a atuação profissional da pesquisadora na Justiça Federal há mais de duas décadas, fato que por um lado instiga a curiosidade científica e facilita a compreensão da estrutura das organizações, por outro oferece alguns riscos ao distanciamento indispensável à interpretação da realidade para a produção acadêmica. No entanto, pode-se afirmar que os resultados falaram por si.

Na fase preliminar do levantamento documental, a investigação verificou que a implementação da política de cotas nos concursos à magistratura federal teve variações nas quatro regiões analisadas, que foram desde a apresentação do quantitativo de vagas reservadas nos editais até a forma de verificação da autodeclaração de pessoas negras candidatas às cotas. Ademais, a pesquisa apontou que, nos quatro concursos para juiz federal substituto que a Justiça Federal realizou entre os anos de 2016 e 2019, desde a adoção das cotas, nenhum candidato cotista foi empossado no cargo pelas vagas reservadas, o que significa dizer que a política não demonstrou efetividade no corte temporal estudado. Mesmo que se reconheça o avanço social que representa a Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça, é possível identificar-lhe alguns limites, propor caminhos e apontar alternativas, sem a ambição de esgotar o assunto. A forma como uma política é implementada pode acarretar agravamento de desigualdades sociais, reprodução de estereótipos, acesso desigual e insuficiente às ofertas públicas (GOMES, S., 2019; PIRES, 2019).

A construção do referencial teórico da pesquisa coteja, por um lado, a literatura sobre implementação de políticas públicas e do uso de seus instrumentos que, por serem processos abertos, estão sujeitos à dinâmica de ideias, valores, representações e ideologias. Para efeitos conceituais, discorre-se sobre o ciclo de políticas públicas tendo em mente que, assim como a formulação, a implementação – ou outras etapas – não são fases estanques. A implementação também envolve processos decisórios complexos de natureza interativa e multinível sem linearidade no tempo. No processo de implementação de políticas públicas, atores de diferentes níveis da burocracia atuam e decidem em diversos momentos. Além desses atores, de suas percepções e de sua historicidade, há muitos fatores

que interferem e influenciam uma política pública na sua implementação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; CAPELLA, 2014; LOTTA, 2019). Por outro lado, procura-se, com base na literatura específica sobre o tema da desigualdade racial, entender o percurso e as complexidades das políticas de ação afirmativa no contexto brasileiro. Como os conflitos ideológicos, o debate sobre igualdade e o mérito, as representações sociais sobre o contingente negro se traduzem em barreiras sociais e institucionais à efetividade da própria política de cotas. Esses aspectos observados na implementação de políticas para a redução da desigualdade racial servem, também, de apoio para a fundamentação da dissertação (JACCOUD; BEGHIN, 2002; THEODORO, 2008b; JACCOUD, 2009b; SILVA, 2012; VOLPE e SILVA, 2016).

Para apurar o olhar sobre a regulamentação das cotas para negros na magistratura federal, diante da inefetividade demonstrada pelos seus resultados, a interpretação ensejada aborda o manejo dos instrumentos da implementação, assim como algumas de suas lacunas e possibilidades. Para isso, lança mão de estudos sobre a miscigenação de círculos de poder (ALMEIDA, 2016; MOREIRA, 2016), a constituição de hierarquias sociais racializadas (SILVA, 2018) e a burocracia representativa numa perspectiva aplicada (DUARTE; FERREIRA, 2017).

Dessa forma, uma das principais contribuições deste trabalho reside na elaboração de um diagnóstico sobre os resultados da implementação da política de reserva de vagas para pessoas negras, instituída pela Resolução nº 203/2015-CNJ, no que tange à magistratura federal. Isso porque, a despeito das coletas de dados conduzidas pelo Conselho Nacional de Justiça, não se tem notícia de que os insumos produzidos tenham alavancado melhorias pretendidas e, frisamos, não foi capaz de promover aumento no acesso de pessoas negras – enquanto cotistas – ao cargo de juiz federal. O diagnóstico resultante desta pesquisa pode ser útil como instrumental monitoramento da política. Por meio da interpretação detalhada dos dispositivos normativos vigentes da política, foi possível produzir, também, recomendações para nutrir o debate e operacionalizar o aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação da Resolução nº 203/2015, uma vez que o próprio formulador aponta antídotos para contornar uma possível baixa efetividade que o tempo e as circunstâncias aqui analisadas acabaram por confirmar.

Esta dissertação está estruturada em sete capítulos, além da introdução. O capítulo 2 aborda a implementação de políticas públicas, a escolha e o manejo de seus instrumentos como processos que envolvem ideias e decisões sujeitas a variações e complexidades. O capítulo 3 explora como o racismo e a discriminação produzem a desigualdade racial no

Brasil e faz um traçado de como as respostas estatais ao problema vão sendo estruturadas desde a redemocratização nacional, bem como seus avanços e limites. O capítulo 4 aborda como o sistema de cotas se afirma como política de ação preponderante para a redução da desigualdade entre pessoas brancas e pessoas negras, inclusive no que se refere a acesso ao serviço público. O capítulo 5 focaliza o poder judiciário e a sua política de cotas para pessoas negras, a Justiça Federal em sua estrutura e funcionamento, assim como caracteriza a carreira da magistratura para contextualizar a apresentação dos resultados. O capítulo 6 desdobra a estratégia metodológica usada na busca pelas respostas e apresenta os resultados qualitativos e quantitativos de forma descritiva e sistematizada. O capítulo 7 traz os resultados analíticos da investigação, discutidos à luz do constructo teórico de referência. Conclui-se o capítulo 7 com recomendações para a política ou *policy brief*. No capítulo 8, são apresentadas considerações finais, alguns limites da pesquisa e oportunidades identificadas para novos estudos.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Implementação é o momento em que política pública de fato acontece, é o ponto em que os planos formulados se tornam realidade. Também atravessada por processos decisórios, a implementação é igualmente o momento em que transparecem as dissonâncias entre os objetivos almejados e os resultados alcançados (LOTTA, 2019). A implementação de uma política pode ser difícil, imprevisível, conflituosa e mesmo frustrante, mas é, sobretudo, uma luta pela realização de ideias, na qual a perfeição é inatingível (OLLAIK; MEDEIROS, 2011; LIMA, D'ASCENZI, 2019).

O objetivo do capítulo é subsidiar a discussão sobre os resultados da política de cotas para negros na magistratura federal, focalizando, de forma breve, a literatura sobre o campo da implementação de políticas públicas. O esforço é no sentido de elaborar um constructo analítico para interpretar a implementação de políticas públicas como um processo que não é meramente técnico ou executivo, mas sim um arranjo interativo entre estruturas, atores e ideias. A primeira seção do capítulo apresenta um conceito de implementação, considerando o ciclo de políticas públicas. Em seguida, o capítulo explora a relevância das ideias no processo de implementação. Por fim, os instrumentos de política pública com seus usos e significados, inclusive políticos.

Podemos definir política pública como tudo que um governo decide fazer ou não fazer (DYE, 1972). Pode ser definida, também, como o estabelecimento de diretrizes (SECCHI, 2013) com as quais o Estado – e seu governo – protagoniza as tomadas intencionais de decisão em busca de respostas para a resolução de problemas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Melazzo, numa formulação mais voltada para a ciência política e a sociologia, diz que

este conceito pode se referir ou expressar diferentes dimensões dos processos que envolvem a decisão e a intervenção do Estado sobre determinada realidade ou, ainda, incorporar mecanismos e estruturas de tomadas de decisão ou implementação de ações mais ou menos sujeitas a controles sociais (MELAZZO, 2010, p. 12).

A escolha de alternativas para solucionar tais problemas envolve limites e oportunidades que moldam a capacidade do governo agir (JENKINS, 1978). Implementar é, de modo simples, fazer algo para atingir um resultado (SPINK; BURGOS, 2019). Numa formulação mais aperfeiçoada, considera-se que, no processo de implementação, não há uma decisão simples entre alternativas disponíveis, mas um amplo conjunto de tomadas de

decisão inter-relacionadas que envolvem e mobilizam diversos atores em momentos distintos e em diferentes níveis governamentais.

Segundo Saravia:

[...] uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela [a política pública] é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

2.1 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em estudos clássicos, o ciclo de políticas públicas é descrito como um processo racional e linear, com etapas sucessivas e identificáveis (LASSWELL, 1951): a escolha de problemas (agenda), a opção por alternativas (formulação), a execução (implementação) e uma reflexão sobre resultados (avaliação). Superada a visão segmentada do ciclo de políticas públicas como um processo linear, a literatura passou a reconhecer que dinâmicas decisórias perpassavam o processo da implementação, permeado de negociações e decisões de volume e impactos significativos. A implementação passa a ser entendida como um jogo político em que trocas informacionais e interações influenciam e dão complexidade ao processo (SILVA; MELO, 2000 *apud* JACCOUD *et al.*, 2017).

Autores argumentam que a produção de políticas públicas ocorre num contexto em que os agentes públicos e institucionais têm limitações cognitivas, interesses diversos, disputam recursos financeiros e se posicionam em campos de ideias por vezes antagônicos (DELEON, 2006; CAPELLA, 2014; JACCOUD *et al.*, 2017). Reforça-se o entendimento de que a implementação não é uma etapa mecânica, aposta linearmente ao cabo da formulação. Ao contrário, dar curso a políticas públicas é, também, operação com teor político, na qual ocorrem decisões que, na prática, impactam significativamente o desenho traçado. No caso em estudo, esse processo é explícito, pois envolve diferentes poderes: o executivo, que formula e implementa; o judiciário, que regulamenta e implementa no seu âmbito. No exemplo, a autonomia entre os poderes, as características de estrutura e cultura organizacionais precisam ser coordenadas e colocadas em prática. Assim, vinculada a essa amplitude de fatores, a política vai assumindo novos contornos na dinâmica da implementação (JACCOUD *et al.*, 2017).

Também foram aceitos novos argumentos e novas dimensões de análise como a comunicação, as características políticas e culturais nas organizações – aqueles chamados fatores contemporâneos (FISCHER; GOTTWEIS, 2012). Tais aspectos do ciclo servem como caminho interpretativo útil sobre a complexidade que envolve o fazer política pública.

Celina Souza (2006, p. 29) aborda o ciclo de políticas públicas como um “processo dinâmico, deliberativo e de aprendizagem”, enfatizando que o desenho de uma política, assim como a sua elaboração e implementação, sofre influência dos conflitos políticos e ideológicos, bem como de interesses hegemônicos ou minoritários que se sobrepõem. Cabe ainda identificar distinções entre o que o governo pretende ou quer fazer e o que realmente ele faz, na medida em que uma política não se resume a leis e regras, mas envolve diversos atores e camadas decisórias enquanto se materializa. Tais decisões estão sujeitas a critérios complexos:

Assim, a complexidade da implementação de políticas, assim como a sua própria análise, advém do fato de que inúmeros fatores influenciam o comportamento de agentes implementadores: desde aspectos macro (desenho institucional de uma política, os instrumentos ou ferramentas escolhidas, as condições sociais, econômicas ou culturais de uma sociedade etc.) até micro (decisões tomadas por burocratas e outros atores sociais – isto é, indivíduos – em seus contextos e realidades locais e em suas rotinas administrativas cotidianas).

(...)

De fato, há muitas razões para que a implementação de uma política pública varie a depender de seu desenho institucional, dos atores envolvidos e, especialmente, de seu contexto de implementação (GOMES, S., 2019, p. 41).

Pode-se salientar, igualmente, que elementos subjetivos tais como “regras, papéis, identidades e ideias”, “processos institucionais de socialização” e “processos gerados pela própria história do país” também afetam os possíveis resultados. Entender essa dinâmica pode ser de grande importância para avaliar trajetórias e mudanças em políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 38).

Diferentes formulações teóricas se concentram nos aspectos conceituais do ciclo de políticas públicas (RAEDER, 2014). Frey sistematiza a distinção das fases como sendo a percepção e definição de problemas, a composição da agenda, a elaboração de programas e decisão por qual adotar, a implementação de políticas e, por fim, a avaliação e correção da ação quando assim convier (FREY, 2000). Em que pese as diferentes formas de conceber as fases da política pública, pode-se, didaticamente, por uma opção metodológica (PARENTE, 2018), nomeá-las de agenda, formulação, implementação e avaliação (LOTTA, 2019).

No ciclo de política pública, a composição da agenda é entendida como a maneira como os problemas chegam à pauta dos governos. A formulação trata de como as propostas

de solução para tais problemas são elaboradas. A tomada de decisão é quando se define o curso da ação a adotar – ou mesmo a não ação ou omissão – na resolução de problemas, enquanto que a implementação é como o governo dá execução à política. Já a avaliação consiste no monitoramento dos resultados (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Mesmo que todas as etapas sejam interativas e dinâmicas entre si, elas podem ser descritas separadamente para efeitos explicativos. A percepção dos problemas cuja ascensão comporá a agenda depende da ação de grupos de interesse que atuem no sentido de transformar uma situação específica num ponto de interesse mais geral. Tal atuação não é isenta de disputas e conflitos, pelo contrário. A identificação de certos problemas e a disseminação de uma ou outra visão sobre eles entre elementos e camadas da sociedade e/ou atores políticos se ampliam até mobilizar o âmbito estatal e demandar uma resposta por meio de políticas públicas. Eventos dramáticos, indicadores sociais e conhecimento acumulado na produção de especialistas costumam ser fatores que afetam a percepção dos problemas. Assim é criada a base de questões que serão objeto da ação estatal no que se denomina composição da agenda – agenda *setting* (VIANA, 1996; MELAZZO, 2010), momento em que uma questão social se legitima na agenda pública.

A formulação designa o ponto em que a questão social, pautada na agenda, passa pelo processo de construção de possíveis soluções e, como em todas as fases da construção da política, haverá disputas de interesses e abordagens para elencar e definir qual (ou quais) aspecto(s) do problema será(-ão) privilegiado(s) e de que forma. Em sequência, a tomada de decisão é quando há a escolha entre uma ou mais alternativas e que se define o rumo a seguir, quais os contornos que a ação – ou não ação – irá tomar. A implementação é o esforço governamental que se traduz na alocação de recursos e também na execução de processos relativos às decisões tomadas (JANUZZI, 2013). No entanto, a literatura corrente vem questionando a análise sequencial sob o argumento que ela não oferece variáveis explicativas para os fenômenos de produção de uma política pública. A sua maior utilidade residiria em ser uma ferramenta de recorte dos objetos em exame. A separação em etapas teria assim um papel de referência nas análises (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Já há algumas décadas, a preocupação está em desvendar a “caixa preta da execução” para tentar explicar a distância entre os objetivos formulados e os resultados obtidos, no curso das políticas públicas, aproximando as percepções e preocupações analíticas entre a formulação e a implementação (LOTTA, 2019, p. 14). “Se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem. Com isso, o foco direciona-se para o processo de formulação” (LIMA;

D'ASCENZI, 2013, p. 103). Também, no momento da escolha de alternativas, questões objetivas, como limites orçamentários e contextos políticos, podem limitar o repertório de opções, inclusive com mudanças de diretrizes. A fase da avaliação, igualmente, não ocorre num momento isolado ou estanque do ciclo, podendo ser observados como “dois lados da mesma moeda” (MAJONE; VIDALSKI, 1979 *apud* SPINK; BURGOS, 2019, p. 103). Na avaliação é que se confronta o que se espera da política com o que efetivamente se alcançou (JANUZZI, 2013). A avaliação serve para correções que, novamente, terão reflexo na tomada de decisão, na formulação e na implementação.

Para o interesse central deste trabalho, que é a implementação de políticas públicas, a literatura dá contribuições para se encarar a implementação não como sendo meramente uma etapa objetiva e de "apenas uma rodada" (SILVA; MELO, 2000, p. 5). Aquilo que modifica a política quando ela sai do papel para se tornar realidade consiste num "complexo jogo de oposições e alinhamentos, negociações e barganhas presentes" que inclui o "comportamento daqueles atores encarregados da execução/implementação" (MELAZZO, 2010, p. 25). A próxima seção pretende explorar alguns aspectos da implementação em sua complexidade.

2.2 IMPLEMENTAÇÃO COMO UM JOGO DE IDEIAS E DECISÕES

Implementação de política pública é quando o processo operacional se concretiza e adquire materialidade, fazendo algo acontecer (SPINK; BURGOS, 2019), um momento em que se criam alternativas que alteram a realidade (MAJONE; WILDAVKSI, 1984 *apud* PIRES, 2019), mesmo que tais transformações não tenham sido necessariamente previstas a priori. É quando programas e projetos devem ir além dos planos formulados para se tornarem realidade. A implementação está sujeita a variações com relação ao planejado, por motivos diversos, desde questões amplas, como a conjuntura da sociedade, pelo desenho das instituições e capacidade de coordenação institucional, por exemplo, até questões mais específicas, como a ação dos burocratas ou os contextos e realidades locais, o que Sandra Gomes (2019) denomina aspectos macro e micro de complexidades na implementação de políticas públicas. Tais variações e as decisões e escolhas feitas nessa etapa influenciam e mesmo determinam, em alguma medida, o processo de produção da política pública, inclusive podendo produzir efeitos diferentes daqueles projetados na formulação. Nas interações em curso durante a implementação, podem ocorrer distorções da oferta de

recursos e oportunidades da superação da exclusão, ou ainda, haver a reprodução de desigualdades sociais pré-existentes. Ou seja, o modo de implementar oferece riscos, pois pode manter e reforçar a posição marginalizada dos sujeitos a quem se destina a política pública, operando no sentido inverso ao da mitigação da exclusão social (PIRES, 2019). A forma como uma política é implementada pode acarretar agravamento de desigualdades sociais, reprodução de estereótipos, acesso desigual e insuficiente às ofertas públicas como já mencionado (GOMES, S., 2019; PIRES, 2019).

O enfoque da análise sobre implementação e das políticas públicas foi se alterando conforme os estudos do campo avançaram. Numa primeira leva de formulações, aspectos normativos e técnicos eram privilegiados, assim, uma preocupação importante era a legitimidade dos agentes para a tomada de decisão. Deleon (2006) chama isso de “preocupação da ciência da democracia”. Essas são proposições que remetem a um olhar de cima para baixo, de forma objetiva, ou *top down*, e busca encontrar falhas no plano formulado para corrigi-las.

Sandra Gomes (2019) sintetiza as abordagens das duas perspectivas analíticas nesse campo: de cima para baixo – *top down* – e de baixo para cima – *bottom up*. Segundo a autora, os primeiros estudos surgidos consideravam, como ponto de partida, a identificação dos problemas ou as falhas de implementação, assim como os “desvios de rota”, quando o comportamento de burocratas na condução não estivesse alinhado à política formulada (GOMES, S., 2019, p. 44). Essa abordagem é atrelada ao fluxo de procedimentos, ou seja, parte da estrutura hierárquica e pressupõe que decisões emanam de dirigentes no topo são interpretadas e operadas pelos médios e baixos escalões, respectivamente. Essa visão é denominada “de cima para baixo” e, nela, a burocracia e suas estratégias de comando e controle têm o papel central como solução para o problema. Mesmo sendo uma perspectiva de análise rígida, atribui-se a tal abordagem o início do entendimento da implementação de políticas públicas como um campo distinto, reconhecendo que a dinâmica da implementação vai além de se colocar em prática os objetivos formulados em um processo que ocorre naturalmente e que os comportamentos imprevistos, inesperados ou incontinentes dos implementadores são igualmente fatores de relevo.

No entanto, o aperfeiçoamento das interpretações sobre implementação trouxe, como novo aporte, a visão de baixo para cima – ou *bottom up*. Tal abordagem analítica não considera que os efeitos imprevistos na etapa da formulação sejam erros de implementação, mas, ao contrário, encaram a “política como ela é”, considerando que nem tudo pode ser controlado ou antecipado. A perspectiva *bottom up* verifica que a atuação da burocracia na

implementação é feita de inúmeras decisões de alta complexidade, reforçando a tese de que interesses, bem como argumentos e ideias, moldam interpretações e influenciam as ações dos atores na operação da política (LOTTA, 2019; GOMES, S., 2019).

Lotta (2019) sistematiza as abordagens analíticas¹ sobre implementação de políticas públicas e preconiza que: (i) "formulação e implementação não são fases distintas"; (ii) "processos decisórios são complexos" sendo ambos – fases e processo – interativos e multiníveis e se retroalimentam sem limites temporais; (iii) no processo de implementação de políticas públicas, atores diferentes atuam e decidem a qualquer momento, independentemente se serem de entidades governamentais, políticas e da sociedade em geral; e (iv) "há muitos fatores interferindo e influenciando a implementação de políticas públicas." (LOTTA, 2019, p. 18-19).

Compreender a implementação é fundamental, pois nela pode estar o elo perdido entre os objetivos específicos e estritos adotados quando da formulação e os resultados que uma política efetivamente alcança. Há de se considerar que existem inúmeras motivações para que uma política pública varie no momento em que entra em operação (GOMES, S., 2019), assim como existem modos ou estilos de implementação (PIRES, 2009; LOTTA, 2019), influenciados por valores societais, elementos políticos, visões de mundo que, por sua vez, recaem sobre as condutas e decisões dos agentes envolvidos.

Lotta, Pires e Oliveira (2014) resumem a preocupação analítica com a influência da atuação da burocracia no processo de implementação:

Assim, esse conjunto de inquietações teóricas e movimentações do fenômeno empírico indicam a necessidade de ampliarmos a nossa compreensão sobre quem são esses atores, o que fazem, como atuam com quem se relacionam e de que forma influenciam a gestão de políticas públicas (p. 26).

Os autores apontam para a necessidade de analisar os burocratas em seus “papéis, funções e lugares”; sua atuação poderia ser observada nas dimensões: (i) interpessoais; (ii) informacionais; e (iii) decisórias; sendo a primeira referente à capacidade de interação; a segunda, à disseminação de informações; e a terceira, ao caráter empreendedor e negociador, que inclui gerenciamento de conflitos e alocação, ou seja, indo além das dimensões técnicas e administrativas. Os “burocratas implementadores” também agem

¹ A autora trabalha com a noção de que há quatro gerações de estudos sobre implementação de políticas públicas: a primeira é a *top down*, com Lasswell; a segunda, a *bottom up*; a terceira, de modelos múltiplos e alternativos, como múltiplos fluxos de Kingdon, equilíbrio pontuado de Baumgarten e Jones, ou as coalizões de Sabatier e Jenkins-Smith; e a quarta, que adota múltiplos modelos de acordo com o objeto de estudo, como as perspectivas de governança, instrumentos de políticas públicas e arranjos institucionais, entre outros.

traduzindo normas e determinações e influenciando as decisões estratégicas das organizações (*Ibid.*, p. 38).

Desde a "guinada argumentativa" que houve no estudo das políticas públicas no final do século XX, a tese de que a implementação não se resume à técnica vem sendo fortemente sustentada (DELEON, 2006). Ana Cláudia Capella (2014) enfatiza o papel das ideias, apontando que políticas públicas consistem na produção de conhecimento para a solução de problemas, mas também na mobilização de preferências e expectativas. Assim, no processo de implementação, há valores políticos em permanente tensão, de maneira que tanto ideologias quanto concepções e crenças dos agentes exercem forte influência no momento da implementação. Nessa esteira, se já na fase de formulação, juízos e princípios estiveram presentes no momento da implantação, que serão enfrentados na prática, podendo distanciar as intenções da política dos seus resultados. Dito de outra forma, as políticas públicas são produzidas segundo "ideias – narrativas, argumentos e persuasão" (CAPELLA, 2014, p. 19).

A mesma autora enfatiza que políticas são feitas de ideias, entendidas como interpretações compartilhadas ou em conflito, percepções sobre o mundo e crenças, de modo que ideias em disputa estão no cerne do processo de produção de políticas públicas. Segundo aponta a autora, o discurso, a interpretação e a representação simbólica são fatores de peso na argumentação quando se produz política pública. Os problemas de agenda cuja solução se busca alcançar nos processos de formulação e implementação de políticas públicas são complexos, envolvem audiências amplas e, conseqüentemente, pontos de vista e interesse diversos. Desse modo, para influenciar outros atores e consolidar suas posições, os entes envolvidos não se limitam a simplesmente conhecer e dominar o manejo de ferramentas e técnicas, mas desenvolvem habilidade em construir argumentos técnicos baseados em evidências empíricas para sustentar cada uma das propostas em jogo (CAPELLA, 2014). Assim, a dinâmica das ideias compartilhadas entre indivíduos supre a argumentação e a linguagem empregadas no debate público e no âmbito dos agentes e das instituições. A linguagem, por sua vez, será empregada para o convencimento em favor de uma ou outra perspectiva. Ademais, ainda na fase de definição de problemas ou de escolha de alternativas, o posicionamento assumido é, igualmente, oriundo das perspectivas dos atores políticos e reflete pontos de vista aceitos e compartilhados entre eles (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2014).

Vanessa Oliveira e Cláudio Couto (2019) também propõem uma sistematização sobre como o curso de implementação modifica a política pública formulada. Para os

autores, (i) os problemas enfrentados na implementação determinam a política pública; (ii) o tratamento dos problemas de implementação leva a mudanças nas regras já existentes ou à criação de novas regras institucionais; o que por sua vez (iii) estabelece um jogo político diferente do que estava funcionando anteriormente; (iv) os resultados da implementação, tendo ou não sucesso, abrirão espaço para a formulação de novas diretrizes; (v) o que leva a uma nova fase da política com novas diretrizes prioritárias. Além disso, salientam que as ideias importam nesse processo de mudança que acaba por transformar a política durante o seu andamento.

Em suma, a implementação é quando a política se traduz do plano para a realidade, operada por atores imbuídos de valores e ideias que influenciam os seus comportamentos. Valores e ideias dos agentes envolvidos na implementação podem estar além, aquém ou até contrários aos programas formulados e afetam a execução prática da ação. Além disso, a estrutura das instituições, as normas, os contextos políticos, a distribuição e o exercício de poder nas burocracias revestem a implementação de complexidades, acarretando que variações nas políticas públicas sejam mais do que exceção, a regra (HONIG, 2006 *apud* GOMES, S., 2019).

De início, é necessário reconhecer que governos podem desenvolver programas sobre uma gama grande de assuntos para melhorar o geral, mas os resultados sempre acontecem em lugares; as ideias e as ações serão sempre aplicadas por alguém em algum lugar (SPINK; BURGOS, 2019).

Tantas variantes nos levam a crer que a cada movimento na política como um todo, e especialmente na sua execução, que é feita de ações, haja um jogo constante de ideias que afetam as decisões e, por sua vez, o resultado das políticas².

² "Barcelos (2015) apresenta categorização das correntes teóricas ideacionais em dois conjuntos que compartilham a centralidade do papel das ideias nas políticas públicas: as abordagens sintéticas e as pós-empiricistas. As sintéticas congregam as abordagens dos múltiplos fluxos de Kingdon, do equilíbrio pontuado de Jones e Baumgartner e o ACF, modelo das coalizões de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith. Recebem esse nome por sintetizarem e articularem as cinco mais importantes tradições das ciências sociais: pesquisas sobre institucionalismo, escolha racional, redes, ênfase nas variáveis socioeconômicas e o papel das ideias e do conhecimento nas políticas públicas. Destacam a força das ideias, mas valorizam papel dos atores (empreendedores de políticas públicas). Assim, as ideias não são consideradas variáveis independentes. É a interação entre os atores que mobiliza as ideias. Por sua vez, as abordagens pós-empiricistas ou "pós-positivistas" colocam as ideias como elementos independentes, que moldam os interesses no *policy making*. As ideias, a argumentação, o discurso e a construção de imagens são enfatizados na pesquisa em políticas públicas. Nessa abordagem, os interesses e preferências não são dados, mas construídos socialmente. Esse processo de construção de sentidos e imagens impacta diretamente na formação e condução das políticas públicas" (SILVA, 2019, p. 52).

2.3 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO IDEIAS EM AÇÃO

Os instrumentos de políticas públicas são definidos como o “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (SALOMON, 2002 *apud* PIRES; GOMIDE, 2018, p. 19). Instrumento é um dispositivo técnico de vocação genérica, portador de uma concepção concreta do que é a relação entre política e sociedade e efetivada por meio de atos regulatórios que podem, também, ter a função de estabilizar significados, valores e visões de mundo de cada ator, num só aparato, conforme a perspectiva da sua utilização (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Como destacam Lascoumes e Le Galès (2012), um instrumento não pode ser reduzido à racionalidade pura, sendo indissociável dos agentes que planejam e coordenam o seu uso. Assim, importa a compreensão das razões que levam a optar por certo instrumento em detrimento de outros, bem como de considerar, na mesma medida, que tais opções geram efeitos diversos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). A questão política é um relevante fator a influenciar a tomada de decisão sobre adoção de instrumentos na ação pública (KING, 2007). Da mesma forma, no processo de implementação das políticas públicas, a análise dos instrumentos ganha relevância, favorecendo o estudo sobre a operação dos meios mobilizados para alcançar as metas propostas (LINDER; PETERS, 1989).

A investigação sobre de políticas públicas no Brasil, em estudos recentes, tem explorado a ação dos instrumentos, enfatizando que podem oferecer novas explicações sobre o processo de implementação (JACCOUD, 2020). Assim, ao examinar a implementação de políticas públicas, a literatura busca identificar e entender os contextos institucionais e locais e, de maneira mais ambiciosa, isolar as variantes organizacionais mobilizadas na ação pública, incluindo os valores, representações e aspectos culturais – variantes cognitivas – na interpretação da burocracia encarregada da execução (LIMA; D’ASCENZI, 2013; BRASIL; CAPELLA, 2016) e no manejo dos instrumentos escolhidos.

Com efeito, a escolha dos instrumentos e sua operacionalização podem alterar – para incrementar, manter ou diminuir – os resultados, efeitos ou avanços almejados pelo formulador. Sabe-se que uma política pública não se restringe a uma regulamentação e que os meios e a forma de execução se desdobram em modos de fazer que, concatenados, podem até levar a diferentes resultados, incluindo até o bloqueio da consecução dos objetivos perseguidos na formulação.

A abordagem de políticas públicas pela análise de seus instrumentos busca apreender aspectos da ação governamental que, de outra forma, ficariam opacos, ocultos sob a aparente neutralidade e disponibilidade indistinta. No sentido inverso, os instrumentos carregam valores em si e estão cobertos de interpretações de como a vida social está regulada. Os instrumentos contribuem para organizar o comportamento dos atores e para torná-los visíveis e previsíveis. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012, p. 21), são os instrumentos que dão forma aos programas. A análise pela via da “desconstrução pelos instrumentos” pode evidenciar não apenas a forma concreta de ação do estado, mas também o que eles chamam de efeitos sociais de dominação, incluindo os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam.

Instrumentos são, assim, modos de obter conhecimento dos fatos além da retórica sobre a ação pública:

O interesse de uma abordagem em termos de instrumentos é completar os olhares clássicos em termos de organização, de jogos de atores e de representações que dominam hoje largamente a análise da ação pública. Ela permite colocar outras questões e integrar de modo renovado interrogações tradicionais. Ela leva a aprofundar em particular a noção de política procedimental centrada no estabelecimento de instrumentos de ação a partir dos quais os atores engajados são encarregados de definir os objetivos das políticas. Enfim, em um contexto político no qual prevalecem as grandes nebulosas ideológicas e a diferenciação dos discursos e dos programas é cada vez mais difícil, torna-se possível considerar que atualmente é pelos instrumentos de ação pública que se estabilizam as representações comuns sobre as questões sociais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 37).

Apesar de toda a discussão prévia sobre o tema, é preciso pontuar a relevância das ideias. A implementação se trata, também, de um conjunto de práticas indissociável do campo das ideias. Instrumentos são técnicas utilizadas para operar a política pública. No entanto, escolher um instrumento em detrimento de outros é também escolher um caminho segundo crenças e ideologias. Nesse sentido, escolha dos instrumentos e a sua operacionalização é o que dá viabilidade e concretude à ação governamental. Bem por isso, pode-se distinguir instrumento como um tipo de instituição social (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Se considerarmos instrumentos como instituições com regras, procedimentos, normas e símbolos, esquemas cognitivos e valores morais, há de se aceitar também que eles são guiados pela ação humana, portanto, não são neutros (HALL; TAYLOR, 2003).

2.3.1 Escolha, repertório e operacionalização de instrumentos

King (2007) destaca seis fatores que influenciam no momento de escolha do instrumento de política pública: (i) a forma como o problema social é abordado no debate público e que, identificados os efeitos deletérios, devem ser combatidos; (ii) a atuação dos técnicos e especialistas, cuja expertise influencia na escolha ou no desenvolvimento do instrumento; (iii) a atuação dos políticos e os formuladores (que podem ou não serem as mesmas pessoas) que procuram responder a expectativas e aproveitar oportunidades políticas; (iv) o empoderamento ou a fragilidade política da população-alvo e sua capacidade para exercer influência sobre a escolha dos instrumentos; (v) a inteligibilidade, praticidade e facilidade de validação – científica, estatística, por exemplo – dos instrumentos disponíveis para a escolha; e (vi) a existência e capacidade de mobilização de uma oposição atuando para a aprovação ou rejeição das propostas e instrumentos em debate.

A seleção de instrumentos não se resume a aspectos de efetividade ou exequibilidade, havendo áreas de políticas públicas nas quais a seleção será feita entre "favoritos", tendo em vista trajetórias passadas e aprendizados. Mas observam-se alguns instrumentos usados de forma cíclica, repetitiva e até indiscriminada, embora nem sempre seus atributos contribuam verdadeiramente para a solução de problemas (BRESSERS; O'TOOLE, 1998 *apud* OLLAIK; MEDEIROS, 2011). Além disso, aparentemente não é possível determinar se a escolha de instrumentos é determinada pelo tipo de problema ou pelo tema de implementação, já que o processo pode ter mais aspectos ideológicos e políticos do que técnicos (OLLAIK; MEDEIROS, 2011). Para Manuela Tomei (2005, p. 12), podem ser considerados cinco tipos – ou instrumentos – de ação afirmativa no mercado de trabalho: "medidas de divulgação e recrutamento; metas de contratação e promoção; metas para as políticas públicas de aquisição; ações de empoderamento econômico; e política de reserva de vagas", nos quais os primeiros enumerados estão mais próximos ao conceito de justiça afirmativa e vão migrando para a preferência afirmativa.

Dentro da teoria da escolha racional³ "os instrumentos são vistos como instituições operadas em função de cálculos de curto prazo cujo objetivo é reforçar as posições de poder dos decisores" (LASCOUMES; SIMARD, 2011, p. 8). No entanto, Linder e Peters (1989) refutam que a escolha de instrumentos seja determinada apenas pela discricionariedade do

³ A teoria da escolha racional traduz interesses, crenças e oportunidades individuais nas escolhas presentes no curso de determinada ação. Desse modo, pode ser considerada como uma teoria que se propõe explicar o comportamento social ou coletivo e, portanto, também o comportamento político, a partir de ações individuais, assumindo que os indivíduos agem racionalmente, isto é, com o objetivo de satisfazer suas preferências e não de as contrariar (CAMPOS; BORSANI; AZEVEDO, 2016).

decisor ou pelo nível de constrangimento que o problema a ser solucionado pela política apresenta (LINDERS; PETERS, 1989). A escolha dos decisores seria definida considerando-se, ainda, as circunstâncias e os objetivos e baseada em preferências referentes aos recursos necessários, às características do ambiente institucional, bem como o risco político e o “direcionamento, a natureza e as restrições da política pública” (JACCOUD, 2020, p. 6).

A literatura menciona uma profusão de tipologias e classificações para os instrumentos de políticas públicas que aqui se apresenta sem maior aprofundamento. Em sua obra, Ollaik e Medeiros (2011) citam a variedade na classificação dos instrumentos, com Hood (1986) identificando quatro características; Salamon (2002), 14; e Kirschen (1975), 63. Hood apresenta uma classificação amplamente reconhecida, em que considera os objetivos e procedimentos, distinguindo os instrumentos segundo sua nodalidade, sua autoridade, seus recursos e sua organização. Nodalidade é capacidade de operar como um ponto focal numa rede de informação; e autoridade representa o poder legal e a legitimidade governamental que o instrumento pode mobilizar. Os recursos são os meios materiais e financeiros que o governo tem que dispor para cada instrumento; a organização é a capacidade administrativa de conduzir a ação dos instrumentos (HOOD, 1983). Outra classificação bastante difundida também se limita a quatro características, quais sejam: (i) de direção – se a gestão do instrumento é direta ou indireta; (ii) de coerção – se o instrumento determina ou apenas sugere um comportamento; (iii) de visibilidade – ou o quanto é instrumento é perceptível para a sociedade; e (iv) de automaticidade – se o instrumento será operado com estruturas já existentes e se novas estruturas devem ser criadas para a sua implementação (SALOMON, 2002; HOOD; MARGETTS, 2007; LASCOMES; LE GALÈS, 2007).

Como fica evidente pela breve exposição do repertório de instrumentos apresentado acima, há uma miríade de opções disponíveis para a execução da ação estatal no seio das políticas públicas. Assim, cabe aos atores político-institucionais a escolha e o manejo dos instrumentos por meio de regulamentos, normas, instruções, orientações, posicionamentos políticos e redes de relacionamento. Tudo isso estará igualmente no âmbito político institucional e a cargo da burocracia, com a apropriação desses instrumentos para execução, tendo em vista os objetivos e mudanças pretendidas. Isso quer dizer que a escolha e a operação de instrumentos são também um tema político em que atuam, além da técnica (ferramentas), também as "matrizes cognitivas e normativas, conjunto de valores e crenças coordenados" (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1949). Tantos elementos na escolha e no

emprego dos instrumentos demonstram em que medida eles influenciam o processo de implementação (PETERS, 2000).

Inobstante à opção por um ou por diferentes instrumentos, é necessário considerar que, tendo sido escolhidos e colocados em operação, eles podem ser ajustados com o objetivo de aperfeiçoar a execução e propor adaptações ao repertório de ações. Ajustar o uso de instrumentos pode significar uma nova forma de apropriação das regras fixadas. As adaptações nos instrumentos em uso podem ser motivadas por novas compreensões a respeito de como a política pública cumpre – ou deveria cumprir – sua finalidade e entrega de resultados. Ajustes no instrumental podem servir para considerar novas dimensões importantes que afetem os resultados e que tenham sido ignoradas, desconsideradas ou subdimensionadas, tanto na formulação como na implementação. Os instrumentos também podem ser ajustados para que se atinjam os objetivos (JACCOUD, 2019). O uso de instrumentos pode introduzir "outras táticas inovadoras e mais oportunas que as próprias instituições poderão formular" na condução da política, para que os resultados sejam mais aderentes ao plano inicial (SILVA; SILVA, 2014, p. 17).

A discussão do capítulo sobre implementação de políticas públicas traz o enfoque teórico do campo como sendo, além de um conjunto de práticas, também uma combinação de atores, ideias e preferências. Nesse jogo, tanto o domínio da técnica como os valores dos atores que exercem influência são cruciais para a operação de instrumentos na ação governamental. Aspirações políticas e culturas burocráticas, assim como ideologias e visões de mundo, não podem ser dissociadas quando uma instituição executa uma política pública. Contudo, importa salientar que um instrumento é também uma forma de instituição, pois é capaz de que criam regras, gerar efeitos, produzir aprendizado e organizar interações (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012). São também descritos como um desenho institucional (BRESSERS; O'TOOLE, 1998 *apud* OLLAIK; MEDEIROS, 2011), o que explica que um mesmo instrumento possa ser operado de maneira diversa por diferentes instituições – ou em programas distintos. Tais distinções podem acarretar variações no espaço – de uma instituição para outra ou se estruturas internas se modificam; no tempo – segundo a experiência acumulada na operação; e conforme os atores – o comportamento da burocracia, se mudam indivíduos ou se o poder de decisão distribuído a eles muda.

O esforço de análise da implementação de uma política pública de ação afirmativa para a população negra – a reserva de vagas nos concursos à magistratura federal, que é o escopo do presente trabalho, passa inexoravelmente pelo exame da operacionalização dos instrumentos mobilizados, como também pelos valores e representações sobre questões que

orientam a sociedade, o governo, as instituições, as ações governamentais e seus instrumentos (KING, 2007). Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), as políticas sociais são dicotômicas e devem ser abordadas também em distintas faces. Se, por um lado, seus resultados – produtos concretos e mensuráveis – são primordiais para a interpretação da política, por outro, há aspectos relacionados a comportamentos, atitudes e opiniões que precisam ser considerados.

O capítulo apresentou uma breve definição de políticas públicas e algumas de suas abordagens de análise. O ciclo de políticas públicas também foi abordado, assim como a integração das suas etapas: agenda, formulação, implementação e avaliação, que não se segmentam, mas, ao contrário, sobrepõem-se, mesclam-se e retroalimentam-se. Mostrou-se, também, que as complexidades que sobrevêm à política no momento da implementação – como conflitos políticos, ideológicos, disputa por recursos escassos, por exemplo – podem causar variações e alterar os contornos das políticas públicas, incorrendo, inclusive, que se distorçam ou se contrariem os objetivos precípuos traçados. Viu-se que examinar o comportamento dos burocratas é central para a compreensão do processo, pois regras, papéis, identidades, limitações e capacidades cognitivas influenciam na escolha e no manejo de instrumentos na implementação. Por fim, que a interpretação de políticas públicas pela observação de seus instrumentos revela aspectos concretos – como resultados mensuráveis – ou sutis – como opiniões e preferências – que, de outro modo, poderiam ser ignorados, mas que interferem na produção de políticas públicas. No capítulo 3, a discussão se dedica a explorar como se apresentam o racismo e a desigualdade racial na agenda governamental brasileira, adentrando nas estratégias e respostas formuladas para o seu enfrentamento.

3 RACISMO E DESIGUALDADE RACIAL NA AGENDA GOVERNAMENTAL

No cenário brasileiro, a produção e a reprodução da desigualdade social têm origem tanto nos determinantes históricos e dinâmicas sociais quanto têm reflexo na organização e na institucionalidade do Estado, sendo resultados de processos diversos (JACCOUD, 2008). Esses processos causam e reproduzem iniquidades sociais de toda sorte e têm, no racismo, sua base estruturante (SILVA; SILVA, 2014). Para Mário Theodoro (2008b), a mudança de mentalidade é um pressuposto para que se combata o racismo como ideologia, ou seja, a crença na superioridade de determinados grupos sobre outros em função da diversidade racial. Nesse escopo, as ações do estado podem alterar o contorno da institucionalidade para enfrentar os efeitos objetivos e influenciar nos processos subjetivos ligados ao racismo e que afetam o cotidiano e comprometem o desenvolvimento das negras e dos negros.

O capítulo argumenta que o racismo e a discriminação racial são fundantes e se manifestam de formas variadas e abrangentes na sociedade brasileira. A inserção e a visão sobre posição do negro no mercado de trabalho e suas consequências sobre renda e poder aquisitivo são ilustradas na primeira seção. A seguir, reconstrói-se, brevemente, o percurso da ação pública no combate ao racismo e à desigualdade a partir da redemocratização. Parte-se, então, a analisar como ocorreu o processo de consolidação da política de ação afirmativa nacional. A conclusão do capítulo se dedica ao surgimento do Estatuto da Igualdade Racial e alguns limites à sua implementação.

3.1 RACISMO, DISCRIMINAÇÃO E PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE

Entendemos que compreender a dinâmica da intervenção estatal no combate ao racismo e na redução da desigualdade racial passa por verificar as condições em que a população negra foi inserida – ou marginalizada – nas relações sociais e laborais. São revisitadas as condições de inserção do negro no mercado de trabalho – especialmente no serviço público – e na ocupação das posições de prestígio social, para que se problematize tal situação e se sugiram caminhos para o futuro, com alternativas que permeiem o discurso e atinjam, na prática, alguma eficácia. Nesse escopo, o campo de políticas públicas oferece possibilidades. As ações afirmativas deveriam voltar-se, por conseguinte, para o desmonte

de mecanismos de produção e reprodução das desigualdades raciais, por meio dos distintos fenômenos do racismo, do preconceito e da discriminação racial (direta ou indireta) (JACCOUD; BEGHIN, 2002).

A condição do negro, saído do regime da escravidão sem que lhe tenham sido oferecidas oportunidades viáveis de transição ao regime de trabalho assalariado ou da pequena propriedade rural, desembocou e se consolidou em desigualdades de oportunidades inaceitáveis de acesso ao emprego e de remuneração. As desigualdades observáveis são originadas naquilo que Mário Theodoro (2008a) define como o “não lugar do negro” na transição da condição de escravidão para o trabalho assalariado, relegando, aos negros livres e libertos, o trabalho marginalizado e ocasional. Os processos de exclusão de negros na transição para o trabalho livre, na virada dos séculos XIX-XX, foram marcados pelos ideais de branqueamento e largamente influenciados pelo racismo científico⁴ que deu continuidade à tônica de naturalização das desigualdades da sociedade hierárquica de origens escravocratas.

Ainda tratando do século XIX e das primeiras décadas do século XX, Theodoro (2018b) aponta a existência de uma “mão-de-obra escrava mais qualificada” que era empregada em pequenas manufaturas, na prestação de serviços em oficinas e no incipiente ramo industrial, além daqueles empregados nos serviços domésticos (p. 19). Com a adoção das iniciativas oficiais para a substituição da mão-de-obra escrava pela entrada subsidiada de imigrantes europeus destinados às zonas de maior atividade produtiva, vê-se a intervenção estatal como alavanca do alijamento da população afro-brasileira.

Mais de um século adiante, as estatísticas oficiais confirmam que a desigualdade entre brancos e negros, no que tange a emprego e renda, seguia estável:

A taxa de desemprego mostra uma leve variação por cor ou raça: em 2001, enquanto um indivíduo branco economicamente ativo tem probabilidade de 6% de estar procurando emprego sem achá-lo, para um negro a probabilidade é de 7%. Contudo, enquanto 41% dos brancos têm empregos formais (empregados com carteira ou funcionários públicos), este é o caso apenas para 33% dos negros. Dentre os brancos, 12% estão empregados sem carteira, ao passo que, para os negros, esse percentual é de 17% (JACCOUD, BEGHIN, 2002, p. 29).

⁴ Célia Maria Marinho de Azevedo (1987), em “Onda Negra, Medo Branco”, analisa o que chamou de “imigrante ideal” e os esforços no sentido da heterogenia no Brasil como vetor de progresso e civilização. Para a autora, a introdução do trabalho livre marcaria, também, a mudança da noção de inferioridade do negro, secular no senso comum, para teses amparadas por rebuscadas teorias raciais para hipoteticamente comprovar a inépcia natural de negros e sua inferioridade como justificativa para exclusão e substituição pela mão-de-obra de origem europeia.

As condições da migração da população negra do trabalho escravo para o trabalho livre conformam, assim, uma problemática central para o entendimento da desigualdade racial no Brasil. Cabe buscar a compreensão do pensamento dominante à época para perceber de que maneira tal mentalidade foi transposta para as relações sociais. O próprio colonialismo se baseou no racismo e na despersonalização de indígenas e africanos escravizados como sujeitos de direitos e colaborou para a formação de um pensamento racista sistêmico. Assim, na virada do século XIX, com o fim do regime de escravos e o nascimento da República, surge um projeto de nação ancorado na suposta superioridade racial branca baseada em estereótipos negativos voltados contra as pessoas negras como justificativa para visão hierárquica da sociedade,

[e]fetivamente, a República não foi capaz de promover ações em defesa da ampliação das oportunidades da população negra. A formulação e consolidação da ideologia racista ocorrida nesse período permitiu a naturalização das desigualdades raciais que foram, assim, reafirmadas, em um novo ambiente político e jurídico (JACCOUD, 2009b, p. 48).

Então, esse “imaginário das elites” construído por uma grande narrativa que é, a um tempo, nutrida pelo racismo científico e, de outro, pela tese do branqueamento como um projeto nacional de desenvolvimento apregoa o mestiçamento como forma de desaparecimento do negro, cuja presença era considerada um atraso. Um país moderno, segundo tal visão hegemônica, era diretamente “associado ao projeto de uma nação progressivamente mais branca” (JACCOUD, 2009b, p. 48).

Esses determinismos genéticos inventados, de destinos cunhados hipoteticamente pela “herança da escravidão”, posicionaram o trabalho negro e o desenvolvimento industrial como excludentes na sociedade em transição para o capitalismo. Tais formulações se prestam para justificar a exclusão do negro em favor de imigração da Europa, projetando a esse continente o ideal de branqueamento. Aduzem que, por força da inexorável lógica capitalista, o negro, que fora espoliado, alijado e embrutecido pela escravização, tornara-se inapto para o trabalho na sociedade industrial. Como que, por um passe de mágica, o trabalho do negro, mão-de-obra predominante e maciça até 1888, tenha se tornado indolente, despreparado e marginal ao trabalho imigrante, incentivado francamente por ações estatais no Brasil (AZEVEDO, 1987). Tal autora também argumenta, ainda, que, mesmo as construções etnográficas e historiográficas de estudiosos com um legado teórico respeitável, consideradas contribuições valiosas para o reconhecimento do racismo e da discriminação contra o negro como fundante da sociedade brasileira, optaram pela hipótese do despreparo do negro para a transição da escravidão

para a sociedade industrial. Privilegia-se uma explicação baseada na dicotomia entre um sistema irracional – para o qual o negro era capaz – para o trabalho livre, esse sim, um sistema racional – para o qual os imigrantes europeus estariam mais preparados e sobre o qual não se poderia transigir, em nome do progresso.

O que está em cena é a construção de um projeto de nação balizado por ideias desenvolvimentistas e, ao mesmo tempo, racistas, quando a mentalidade dominante buscava a formação de uma identidade nacional branqueada (PAIXÃO; THEODORO, 2020). Com propósito de delinear uma nação voltada para o crescimento, estabelece-se o inimigo interno – o negro livre – que precisa ser domesticado e subjugado e introduz-se, como “solução”, no trabalho remunerado, o imigrante europeu. Com a instrumentalização da permanência do negro em lugares subalternos e, por consequência, sua colocação na parte mais baixa da pirâmide social através dos trabalhos marginais ou, ainda, mantendo-o no lugar em que a ideologia do grupo dominante considerava naturalmente apropriada para ele (OSÓRIO, 2008), bloqueia-se-lhe a ascensão social para abrir espaço e legitimar o imigrantismo como forma de “diminuir o peso relativo da população negra e a aceleração do processo de modernização do país” (JACCOUD, 2008, p. 48).

Assim, a velha preocupação com a ausência de um povo e a heterogenia sócio-racial ganhou novos contornos nas análises dos imigrantistas. É que, ao invés de simplesmente constatar aquilo que já era secularmente de senso comum – a inferioridade de negros e mestiços – e passar em seguida a tratar de sua incorporação social, (...) tentaram compreender o que reconheciam como diferenças raciais e a partir daí derivar suas propostas. A implicação disto é que a ideia de inferioridade dos africanos, vista até então do ponto de vista em termos do seu “paganismo” e “barbarismo” cultural, começou a ser revestida por sofisticadas teorias raciais, impressas com o selo prestigioso das ciências (AZEVEDO, 1987, p. 60).

Ainda, a amálgama para dar forma e tornar robusto esse corpo de nação é a miscigenação. A mestiçagem, como elemento alquímico para dissolver os problemas sociais ligados à cor e à etnia, dá lugar “à fina flor da elegância ordeira e pacífica”, na qual o comportamento dos indivíduos responde a uma “suposta formação social homogênea” (LIMA JUNIOR *et al.*, 2015, p. 431), sendo esse o “mito fundador, solução imaginária para conflitos e tensões que não encontram resolução no plano do real concretamente vivido” (CHAUÍ, 2000 *apud* LIMA JUNIOR *et al.*, 2015, p. 431).

Na esteira de escolhas de narrativas para a reprodução da ideologia de alijamento do elemento negro, seja por mestiçagem ou exclusão, surgem as quimeras ligadas ao imaginário da raça negra que, entre outros mitos, destacamos o do “país do futebol”.

A narrativa clássica do futebol ainda em voga na atualidade reproduz as teses que sustentavam uma espécie de atenuação das tensões e conflitos raciais através de

sua prática. Desde o período autoritário varguista o futebol foi, junto com o carnaval, alçado à condição de principal produto popular, instrumento através do qual fora forjado um forte sentimento de identidade nacional e apelo nacionalista. O Brasil se entendia e descrevia desde então a partir do futebol, descobria nele sua brasilidade, expressa num jeito próprio de ser e jogar (...). E aqui o elemento racial aparece como elemento revelador da brasilidade: o futebol arte era resultado de uma subjetividade negra malandra, cuja flexibilidade e capacidade de improviso diante das adversidades desmontavam esquemas rígidos de ataque e defesa; a capoeira projetava sobre o ludopédio o uso desinibido do corpo, misturando dança, luta e diversão (FRANCO JUNIOR, 2007 *apud* LIMA JUNIOR *et al.*, 2015, p. 434).

E ainda mais importante para a problemática da inserção no mercado de trabalho é o mito da “indolência do negro”. O senso comum é pródigo em exemplos, mas a representação do trabalho na Bahia talvez seja adequada, cuja capital tem o maior contingente negro fora de África. Em Salvador, existe um logradouro público batizado, no período colonial, de “Ladeira da Preguiça” e que, ainda hoje, guarda esse nome e traduz o forte simbolismo sobre o trabalho negro. A Ladeira da Preguiça é um aclave acentuado que dá acesso da zona portuária – cidade baixa – para a cidade alta, outrora local dos casarões das classes abastadas. Trata-se do trajeto íngreme por onde os escravos portavam cargas lentamente, não raro sob gritos de “sobe, preguiça”, proferidos pela elite, que se divertia com tal espetáculo (MENEZES, 2005). Esse endereço recebe – e mantém – o nome pejorativo que desumaniza o esforço físico do negro escravizado, imputando-lhe exigências que a outros, igualmente humanos, não seriam sequer propostas, como carregar sacos de até 60 kg e empurrar carretas abarrotadas. Em estudo sobre o mercado de trabalho na região metropolitana de Salvador, região envolta no imaginário popular como consagrada à diversão e onde não se trabalha, Nydia Castro (1998, p. 29-30) apresenta a seguinte formulação:

Parece certo dizer que a Bahia existe no imaginário nacional como a terra do não-trabalho, do eterno lazer, do ritmo lento e do desfrute, na música, na dança e nas comidas. A força dessa crença nos faz receber mais de um milhão de visitantes atraídos pelo ciclo de festas e especialmente pelo carnaval. Mas o mito da sociedade do lazer é irmão de sangue, sem dúvida, do preconceito racial: numa terra de negros e mestiços, a indolência destes daria o tom e o andamento à sociedade local. Será isso verdade? Ousamos dizer que não. (...) Usando dados da Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios PNAD⁵/IBGE, (...) vemos que as taxas de atividade na Bahia e como um todo na Região Metropolitana de Salvador são sensivelmente mais altas que a média nordestina (56,7% contra 53,9%, em média); e, entre estados da região Sudeste, apenas São Paulo supera o desempenho da Bahia.

Essas origens históricas e suas consequências sobre a representação do negro surgem e seguem reverberando nas vidas da população afrodescendente ao longo do tempo.

⁵ PNAD, 1990.

Mesmo considerando que o preconceito e a discriminação sejam expressões de mecanismos do passado que atuam no presente (OSÓRIO, 2008), esses se transformam e se adaptam a novas realidades – como a industrialização e a formação da sociedade de classes brasileira. Nessa transição social, não é mais a moral escravista ou as leis que justificam a discriminação, mas o que passa a justificá-los é um recurso de autodefesa dos brancos para a manutenção dos seus privilégios (CARDOSO, 2003 *apud* OSÓRIO, 2008). Esse é o condão que nos permite relativizar o efeito da escravidão nos processos atuais que produzem o racismo e nos leva a reconhecê-lo como um mecanismo ativo de subordinação social dos não brancos. Desse modo, “a raça, como atributo socialmente elaborado, é analisada como um critério eficaz dentre os mecanismos que regulam o preenchimento de posições na estrutura de classes e no sistema de estratificação social” (HASENBALG, 2005, p. 20).

Nesse contexto, o processo de modernização e a estratificação social passam gradativamente a serem justificados não mais por características individuais, como família de origem, ou sociais, como designação de gênero ou etnia, mas passam a ser atribuídas ao talento e ao esforço pessoal empregado (PARSONS, 1974 *apud* OSÓRIO, 2008). Esse ciclo reprodutivo de desigualdades só pode ser rompido pela politização do movimento negro, buscando a alteração das condições de baixa mobilidade social da população negra (HASENBALG, 2005). A problematização da meritocracia é, assim, fundamental para interpretarmos as resistências e os resultados da instituição de cotas nos concursos públicos a quaisquer cargos ou funções que detêm forte concentração de poder e prestígio.

Os efeitos negativos diretos na inserção dos trabalhadores negros no mercado de trabalho são continuados e se consolidam em desigualdades nas (i) oportunidades de acesso; (ii) níveis de remuneração; e (iii) condições de ascensão profissional. A discriminação, em geral, é difícil de ser medida, sendo mesmo impossível em alguns aspectos. Contudo, os efeitos das práticas discriminatórias e suas consequências identificáveis, na dimensão do mercado de trabalho, são mensuráveis (SOARES, 2000).

Em estudo econométrico sobre a decomposição dos diferenciais de rendimento entre homens negros, mulheres brancas e mulheres negras, Serguei Soares (2000, p. 23) conclui:

Se dividirmos o processo que leva um indivíduo a ter um salário alto ou baixo em três etapas – formação, inserção e definição salarial –, verificamos que os perfis de discriminação contra homens negros e mulheres brancas são completamente diferentes. Enquanto as mulheres brancas sofrem na última etapa, os homens negros sofrem nas duas primeiras (...)

Já os homens negros também sofrem alguma discriminação na hora do contracheque – recebem algo em torno de 5% a 20% menos que os homens brancos, sendo que esse diferencial cresce com a renda do homem negro.

Entretanto, nas primeiras duas etapas, são pesadamente discriminados. Os homens negros perdem algo em torno de 10% por trabalharem em setores ou terem vínculo com o mercado de trabalho inferiores aos dos homens brancos. O restante do preço da cor é pagamento pela discriminação sofrida durante os anos formativos – é na escola, e não no mercado de trabalho, que o futuro de muitos negros é selado.

E o fecho do mesmo autor é fundamental no sentido do papel das políticas públicas no combate ao racismo e na redução da desigualdade racial no mercado de trabalho:

Em termos de políticas públicas, esses resultados apontam para a possibilidade de políticas de ação afirmativa (nas linhas de políticas de quotas) para negros serem úteis no combate à discriminação. Se a sociedade está restringindo o acesso dos negros à boa educação ou aos bons postos de trabalho, então cabe ao poder público garantir esse acesso, principalmente em termos educacionais (SOARES, 2000, p. 23).

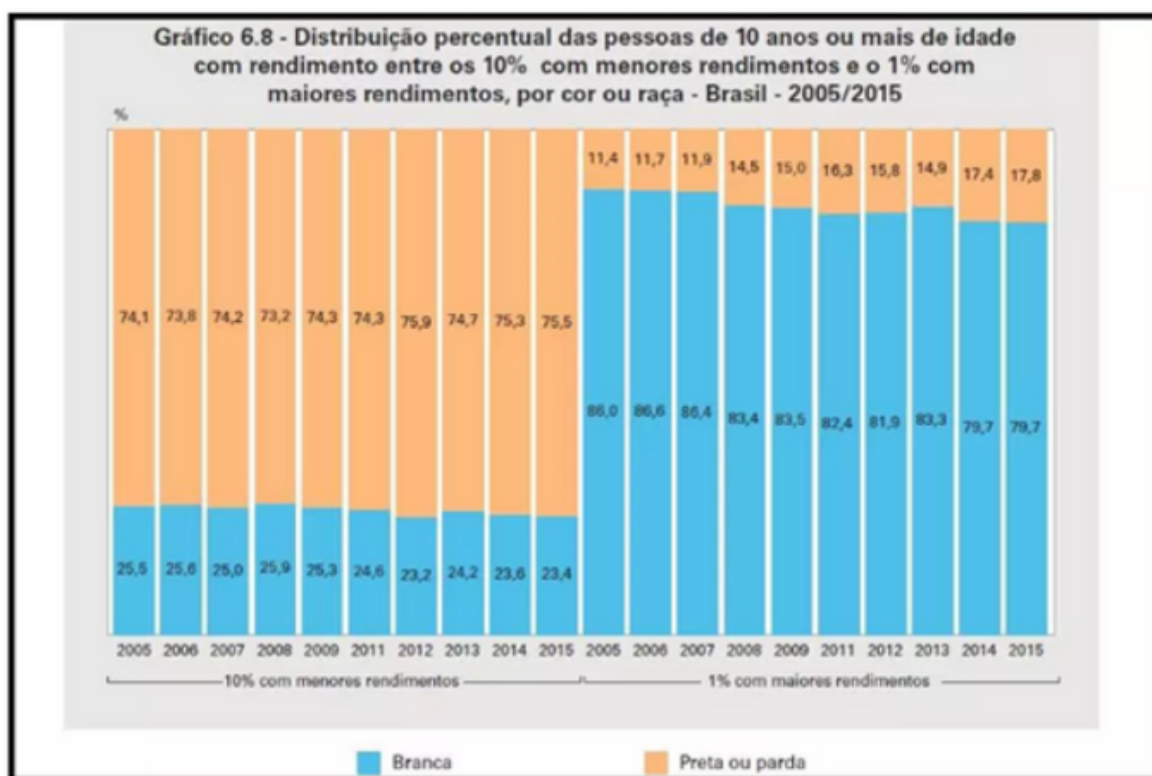
Entre 1987 e 2000, a razão da renda entre brancos e negros, expressada em altos patamares de desigualdade, permaneceu praticamente inalterada. A partir de 2001 até 2007, o resultado da divisão da renda de negros pela renda de brancos mostrou diminuição progressiva, o que significa dizer que houve redução da desigualdade de renda. No entanto, as análises demonstraram que tal tendência foi devida, principalmente, à melhoria das condições gerais de renda da população brasileira, havidas em função de ações de caráter redistributivo adotadas pelo governo e não a uma melhoria na inserção dos negros em postos de trabalhos de maior remuneração. O Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e a Previdência Rural geram impacto significativo na melhoria da renda dos negros, uma vez que a população negra encontra-se sobre-representada na parcela mais pobre da população (JACCOUD *et al.*, 2009).

No mesmo sentido, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – Contínua de 2017 mostrou que a forte desigualdade na renda média do trabalho entre negros e brancos se mantém: R\$ 1.570 para negros, R\$ 1.606 para pardos e R\$ 2.814 para brancos. No mesmo sentido, em 2018, a PNAD demonstra que a taxa de desocupação dos pretos é de 15%, dos pardos é de 14,4%, enquanto a dos brancos é de 9,9% (IBGE, 2018). Em 2019, com agravamento da crise política e econômica, a população negra segue sendo a mais atingida, enquanto pretos têm taxa de ocupação de 14,9% e pardos, de 13,6%, a dos que se declararam brancos cai para menos de um dígito: 9,2%. A média mensal de remuneração de pessoas negras corresponde a 55% da média das pessoas brancas (IBGE, 2019; IBGE, 2020).

Não obstante, os dados pontuais serem inequívocos em relação à subalternidade do negro, mesmo dos níveis considerados médios de renda, eles se mostram ainda mais perversos se considerados num intervalo maior de tempo, como mostram os dados

produzidos pelo IBGE. No Quadro 1, é apresentado um recorte temporal entre 2005 e 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Os dados dão conta de que pretos e pardos, apesar de representarem 54% da população em 2015, tinham participação no grupo dos 10% mais pobres muito maior, ficando em torno de 75%. Já no grupo do 1% mais rico da população, a porcentagem de pretos e pardos era de apenas 11,4% em 2005, alcançando 17,8% em 2015, maior percentual do período.

Quadro 1 – Rendimentos por cor e raça – Brasil – 2005-2015.



Fonte: IBGE (2018): PNAD Contínua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Séries históricas.

Os alarmantes números, de per si, contextualizam a imperiosa necessidade da atuação governamental no sentido de adotar ações para o combate ao racismo e para a redução da desigualdade racial, antes como forma de perseguir um projeto de Estado e sociedade igualitários do que como reparação exclusiva aos afrodescendentes. Nessa esteira, torna-se mister voltar o foco à observação e análise da evolução de iniciativas para a equalização de acesso e oportunidades no mundo do trabalho, pois elas demonstram em que medida o esforço estatal atua para mitigar a “segregação racial nos papéis relativos às carreiras, posição na ocupação, setor da atividade e nível hierárquico” que se refletem em desigualdades profundas entre negros e brancos (SILVA; SILVA, 2014, p. 5).

No que tange a intervenções para o equilíbrio de oportunidades no trabalho, o ambiente da administração pública é também um campo relevante para colocá-las em prática por uma série de elementos jurídicos e institucionais. Segundo o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, as relações de trabalho nesse setor devem responder ao comando constitucional e a certificados legais e tratados internacionais para promover a igualdade e combater a discriminação racial. No mesmo raciocínio, o envolvimento direto ou indireto dos gestores públicos alavanca o surgimento de uma institucionalidade heterogênea para tratar da questão da igualdade:

(...) os formuladores das políticas públicas que devem tratar de forma transversal a questão da igualdade racial em várias dimensões de intervenção estatal. Ou seja, estariam sendo aprimorados a burocracia e o corpo político para tratar com mais propriedade das iniciativas de promoção da igualdade racial à medida que passam a ser sujeitos dela. Ademais, o setor governamental tem condições de influenciar outras esferas sociais, quer pelo efeito demonstração, quer por instrumentos normativos, vinculados, por exemplo, a seu poder de compra (VOLPE *et al.*, 2012, p. 332).

Contudo, o processo de estratificação social verificado na sociedade brasileira está impresso, também, no acesso ao serviço público. Das abordagens teóricas não meritocráticas sobre a burocracia, pode-se interpretar a realidade e perceber que atributos raciais ou de origem social são fatores de influência no acesso a cargos públicos, ou seja, que as reproduções sociais se efetivam também nicho laboral do serviço público. “Inegavelmente, atributos familiares e de origem, aliados às redes de relações interpessoais, desempenham papel fundamental no ingresso no mercado de trabalho e na realização do investimento educacional para os grupos privilegiados” (VOLPE *et al.*, 2012, p. 336).

Tamanho desequilíbrio na distribuição de recursos e oportunidades entre pessoas brancas e negras é constante e motiva o movimento social negro já desde a década de 1940. Contudo, a pauta do combate ao racismo e de ações de intervenção governamental encontram maior espaço na agenda pública a partir da redemocratização nacional, num avanço gradual do diálogo entre Estado e sociedade, como veremos a seguir.

3.2 PERCURSO DA AÇÃO PÚBLICA CONTRA O RACISMO E A DESIGUALDADE RACIAL APÓS 1988

A atuação política em prol da igualdade racial e combate ao racismo ganhou impulso a partir da criação do Movimento Negro Unificado em 1978 e da progressiva organização das demandas sociais no campo político. Alavancaram-se, de um lado,

iniciativas político-culturais que passaram pela valorização da figura de Zumbi dos Palmares e pelo reconhecimento da relevância do Quilombo dos Palmares na Serra da Barriga (PE) e outros personagens e eventos ligados ao passado negro; de outro, avançou-se na desestruturação do mito da democracia racial e na denúncia da discriminação e do racismo, que culminou no acolhimento, pela CF/88, do crime de racismo como inafiançável e imprescritível e na adoção de ações afirmativas no país. Na década de 1990, quando instituído o regime democrático e consolidado, o debate sobre a promoção da cidadania, alguma movimentação na agenda do governo federal em face da questão racial tem início:

A partir da segunda metade da década de 1990, um novo impulso é dado à questão racial quando o poder público federal começa a tomar uma série de medidas. Uma das alavancas desse novo impulso pode ser creditada à “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, realizada em 20 de novembro de 1995, e da qual participam dezenas de milhares de pessoas em homenagem ao tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. Os organizadores da Marcha entregam ao presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, um documento sobre a situação do negro no país e um programa de ações para a superação do racismo e das desigualdades raciais no país. É importante destacar a abertura em relação ao tema por parte do chefe do Executivo Federal: já em seu discurso de posse, o presidente reconhece a existência e a relevância do problema racial bem como a necessidade de interlocução política com o Movimento Negro brasileiro (JACCOUD; BEGHIN, 2009, p. 19).

O pleito por políticas de ações afirmativas para a população negra se adensa no espaço público por força das pressões exercidas por sucessivas gerações de militantes negros desde a década de 1940⁶. Segundo Santos (2014), não foi somente por decisão governamental que a pauta histórica de reivindicações por ações afirmativas efetivas mobilizou o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em seu último mandato. Segundo o autor, a “convicção antiga” do ex-presidente em favor do combate à desigualdade titubeava. Mesmo sem se declarar contrário, frente ao questionamento direto para “não entrar na discussão do sistema de cotas, pela resistência que vai provocar” o chefe do executivo não se posicionava. Mesmo assim, no seu último ano de governo, o ex-presidente institui algumas iniciativas de alcance bem limitado e com a implementação reduzida. É, como o autor declara, que migramos, no início da era do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, da “política de não ter política” para uma de “política de ter política”, mesmo que apenas no

⁶ Sales Augusto dos Santos (2014) frisa que, desde 1945 e 1946, em eventos como a “Convenção Política do Negro” e a “Convenção Nacional do Negro Brasileiro” e mesmo nos trabalhos anteriores à Constituição de 1946, o movimento afro-brasileiro já pleiteava a adoção de políticas afirmativas. Nos anos seguintes, desde o 1º Congresso Negro Brasileiro (1950) ou a proposta parlamentar seminal do então deputado federal Abdias do Nascimento em 1983 (Projeto de Lei (PL) nº 1.332) até a Marcha Zumbi dos Palmares em 1995, o Movimento Negro manteve acesas as reivindicações por políticas de cotas raciais.

campo simbólico, já que a lei de cotas só seria proposta dez anos depois, pela ex-presidenta Dilma Rousseff (SANTOS, 2014, p. 57).

Desde o início dos anos 2000, intensifica-se a discussão em torno do papel do Estado, consolidando-se a convicção de que escolhas políticas do governo são fundamentais na superação da desigualdade racial. No caso da agenda sobre discriminação e desigualdade racial, Adilson Moreira (2019) discorre sobre como a ausência de provas de discriminação direta na jurisprudência dos tribunais dissimulam a existência de discriminações indiretas, estruturais e interseccionais no cenário brasileiro. Aduz o estudioso que os processos de exclusão não dependem de intenções do praticante e mesmo não havendo tais intenções, a supressão de direitos fundamentais à parte da cidadania é concreta. Assim, o racismo, a desigualdade e a discriminação vão pautando novas necessidades de intervenção. Isso demonstra a insuficiência de políticas repressivas e reforça a demanda por políticas compensatórias ou de ação afirmativa. Dito de outra forma, a estratégia de repressão e judicialização da discriminação, bem como de promoção e valorização cultural, por não mitigarem adequadamente o problema, fortalecem a demanda por ações afirmativas e, nesse processo, a adoção de cotas vai alcançando destaque.

Em 2002 o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA) é instituído pelo Decreto nº 4.228/2002, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, já com uma previsão de observância, pelos órgãos da Administração Pública Federal, de metas de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão, com fixação de percentuais. No ano de 2003, início do segundo mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, surgem inovações institucionais significativas em relação à promoção da igualdade racial. Destaca-se a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com status de ministério, tendo como objetivo formular e coordenar as políticas para a promoção da igualdade racial e articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial. A SEPPIR esteve diante da elaboração de políticas e orientações em diversos flancos de atuação, instituindo programas de qualificação de gestores públicos, de profissionais de educação, além de fomentar a adoção de cotas para as universidades e no mercado de trabalho. Ainda promoveu o incentivo a programas de diversidade racial na esfera privada, estratégias de abordagem da saúde da população negra e apoio às comunidades negras tradicionais e quilombolas. Entre 2003 e 2013, a estratégia governamental para o combate ao racismo e para a redução da desigualdade teve forte difusão em várias iniciativas e ministérios: a criação do Programa

Universidade para Todos no Ministério da Educação e Cultura – MEC, o Programa de Combate ao Racismo Institucional no Ministério da Saúde – MS e a consolidação das cotas no ensino superior. Contudo, a despeito da institucionalidade que se desenvolveu progressivamente durante o período que sucedeu a Constituição federal de 1988, não se observa um conjunto de ações que visem à integralidade da problemática racial brasileira (JACCOUD *et al.*, 2009). O que se observa é que, mesmo com dificuldades de coordenação, a atuação institucional e articulada com setores da sociedade manteve o tema das cotas ativo na pauta de discussão, o que se mostrou um antecedente favorável.

3.3 CONSOLIDANDO UMA POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA

Mesmo com as dificuldades apontadas, as políticas públicas são resultado da atuação e das escolhas políticas do governo. Ações afirmativas são, por sua vez, ações de discriminação positiva com objetivos compensatórios voltados a camadas da população historicamente marginalizadas.

Jaccoud e Beghin (2002) apontam que, desde o surgimento das primeiras respostas estatais ao problema posto pelo abismo entre brancos e negros em todos os aspectos da vida social, a natureza das intervenções foi se transformando até a consolidação de um arcabouço de ações, orientações e normas que, mesmo apresentando lacunas, demonstra um caminho no qual se obteve alguns avanços relevantes. No princípio do ciclo de iniciativas, que pode ser demarcado pela redemocratização nacional, os objetivos perseguidos estiveram relacionados à desestruturação do mito da democracia racial e à criação de organismos públicos pioneiros para lidar com a questão negra, todos voltados à visualização das desigualdades negadas e naturalizadas. Igualmente, pode-se notar o surgimento de estudos acadêmicos e documentos governamentais apontando a desigualdade histórica e estável entre pessoas brancas e negras.

Segundo essas mesmas autoras, o contexto das intervenções estatais vai se alterando, alavancado pela atuação de movimentos sociais e de segmentos da sociedade engajados no combate à desigualdade racial e em eventos como a passagem do centenário da Lei Áurea ou a promulgação da Constituição Federal – CF. Em tais oportunidades, são obtidos a atenção da sociedade e os avanços formais com instrumentos e normas antidiscriminatórios e repressivos, como a tipificação do crime de racismo como inafiançável e imprescritível pela CF ou a Lei Caó contra a discriminação racial. No

entanto, os órgãos e estruturas públicas desenvolviam ações mais voltadas para as questões culturais e educativas, como revisão dos livros didáticos e exclusão dos conteúdos com preconceito de cor e raça pelo MEC (JACCOUD, BEGHIN, 2002).

Mais adiante nesse percurso, uma nova leva de estudos acadêmicos surge e enfoca a negritude como manifestação da brasilidade e ressalta o caráter interativo e transversal do tema, ao contrário do aspecto meramente cultural, além de ajudar a desvelar a invisibilidade da questão racial. Apesar disso, a criação de novas instituições voltadas para o combate à discriminação, mesmo que ocorram, não prosperam. No final da década de 1990, um novo ponto de inflexão se apresenta quando acontece a Marcha Zumbi dos Palmares, que perturba a agenda ao ponto de, como já anunciamos, no discurso de posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, as questões do problema racial e da necessidade de interlocução com o Movimento Negro serem reconhecidas pelo chefe do poder executivo federal. Consoante a isso, surge um organismo de nível ministerial e a questão negra é atrelada à política de Direitos Humanos, a SEPPIR, que também já mencionamos. Em outra banda, ganham o debate público a discriminação no mercado de trabalho denunciada pela Central Única de Trabalhadores à Organização Internacional do Trabalho, o que provoca a ação do executivo para criar um plano de ação para a eliminação da discriminação nas relações laborais (JACCOUD, BEGHIN, 2002).

Para a preparação da Conferência de Durban⁷, outro ponto de influência crucial para a produção de políticas de combate ao racismo e para a redução da desigualdade racial, houve a atuação paritária entre entes governamentais e não governamentais que produziram diagnósticos e propostas para a discussão, agregando números oficiais sobre a desigualdade raramente produzidos anteriormente. Como efeitos posteriores devidos ao impacto social e político da Conferência de Durban, as estruturas governamentais se robustecem e delas emanam incentivos para que o Estado mobilize ações direcionadas à população negra, mas com finalidades diversas. Pode-se citar o início da regulamentação e expedição de títulos de terras quilombolas pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária e a Política de Saúde da População Negra pelo Ministério da Saúde (JACCOUD, BEGHIN, 2002).

Na esteira das discussões do combate à discriminação racial por meio de políticas públicas, tem início o debate sobre ações afirmativas e sobre o racismo institucional, com isso, um conjunto de iniciativas tomam corpo, instituições de ensino superior e órgãos públicos dão início a suas medidas de ações afirmativas (JACCOUD, 2009a). Verifica-se,

⁷ IIIª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, em setembro de 2001.

também, a realização de eventos técnicos e administrativos, discussões sobre a diversificação dos estudantes e egressos e da mão-de-obra, bem como são instituídas as primeiras reservas legais de vagas. Esse, que pode se considerar um ponto alto⁸, tanto sob a ótica do projeto político que ascende ao poder executivo federal no momento, até a um espaço de debate mais amplo no seio da sociedade corroborada pelo poder judiciário que pacifica o princípio das ações afirmativas, é o contexto em que se ampliam a criação de programas e a expedição de normas de consolidação das ações afirmativas para a redução da igualdade no Brasil (JACCOUD, BEGHIN, 2002).

Em suma, os escopos das políticas de redução da desigualdade racial podem ser distinguidos de acordo com os objetivos que buscam, as respostas que visam obter e os públicos aos quais se dirigem. Essas respostas podem ser identificadas como ações repressivas – vedações, criminalizações –, ações persuasivas – de cunho educativo, ético e de valorização – e ações compensatórias – de cunho afirmativo.

Para Adilson Moreira (2016), ações afirmativas são políticas sociais cujo objetivo é criar representação significativa de pessoas vindas de grupos minoritários nas posições de poder na estrutura da sociedade. Como prática institucional “elas adotam procedimentos que utilizam os mesmos critérios responsáveis pela exclusão social para garantir a inclusão de minorias” (p. 132). Ainda:

Em relação aos seus objetivos, as ações afirmativas procuram construir um futuro igualitário, ao concorrer para a realização da justiça social, o que pode acontecer pela garantia da igualdade de resultados. No lugar de uma concepção de igualdade baseada na noção de tratamento simétrico, essas iniciativas incorporam uma noção de igualdade que reconheça a diferença estrutural entre grupo. Os agentes públicos e privados que implementam esses programas não discriminam certos indivíduos para garantir privilégios a outros; eles atuam para que grupos minoritários tenham acesso a oportunidades que geralmente não estão acessíveis a eles. **Mais uma vez, ações afirmativas partem então da noção de igualdade de resultados**, um princípio que justifica iniciativas que têm por objetivo garantir que membros de diversos grupos tenham o mesmo nível de sucesso social (grifo nosso) (BOLYAN, 2002; CROSBY, 1991 *apud* MOREIRA, 2017a, p. 133).

A literatura sobre políticas públicas de ação afirmativa dá argumentos teóricos para investigação sobre aquilo que seria a função social das cotas raciais, para interpretá-las não apenas como destinadas ao sujeito em si – o negro – mas, sim, como ações que considerem a dinâmica temporal e a realidade histórica (GOMES, 2003). Joaquim Barbosa Gomes, no seu ensaio “O debate constitucional sobre as ações afirmativas”, expressa o conceito de “desigualação positiva” para promover a “igualação jurídica”. Perseguir o direito

⁸ As autoras avaliam a intervenção estatal em 2002, final do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

fundamental à igualdade consagrado na Constituição Federal do Brasil (ROCHA, 1985 *apud* GOMES, 2003) abre portas para tornar uma ideia real, já que o direito faz existir o que ele anuncia. Esse poder das leis é o que Pierre Bourdieu denominou de poder na nomeação (BOURDIEU, 1989).

Tem-se que políticas de ações afirmativas em favor da população negra são dispositivos estratégicos de inclusão social criadas com o objetivo de corrigir e reparar situações que integram um processo histórico de exclusões contra afrodescendentes (AMARO, 2016). Elas são concebidas para combater a discriminação racial na tentativa de mitigar efeitos presentes da discriminação praticada sistematicamente em outras épocas. Buscam, também, romper o curso da discriminação na forma em que se apresenta usualmente, seja por mecanismos subjetivos, difusos, inculcados nas práticas culturais, no imaginário coletivo, seja além, evidentemente, do campo normativo e formal e em práticas sociais cotidianas (GOMES, 2003). Ademais, as políticas afirmativas de cotas possuem impacto relevante nos espaços de poder, diversificando a ocupação desses espaços (SILVA, SILVA, 2011). Como afirma Kabengele Munanga (2001, p. 31) “elas visam oferecer aos grupos discriminados e excluídos um tratamento diferenciado para compensar as desvantagens devidas à sua situação de vítimas do racismo e de outras formas de discriminação”.

Entretanto, não é uma seara pacífica, uma vez que invoca a tensão entre igualdade e mérito presente na ideologia sobre o acesso a espaços de poder social, seja à educação superior (CESAR, 2013) ou a carreiras de prestígio. Rawls (2007 *apud* SANDEL, 2012) invoca a “equidade social e econômica” como um dos princípios da justiça, ao passo que ela representa não uma distribuição igualitária de renda e riqueza, mas a destinação de recursos sociais e econômicos maiores aos grupos com privações na sociedade. Assim, pode-se questionar, também, que escolhas devem ser feitas na “corrida” para erradicar as desigualdades sociais, já que é sabido que o ponto de partida dos grupos diferenciados não é o mesmo, o que torna a competição injusta. Esse é o sentido em que a meritocracia, considerada ideal nas sociedades capitalistas e competitivas, é um fator de agravamento das desigualdades, pois usa a régua homogênea de pares para apreciar o desempenho de desiguais. Sandel (2012) defende ainda que uma meritocracia justa vá além da igualdade formal de oportunidades para remover obstáculos e promover que a competição – e não somente a oferta de possibilidades – seja feita em condição de igualdade: “os vencedores da corrida só serão merecedores das recompensas se todos partirem da mesma linha de largada” (p. 191).

Sílvia de Almeida (2016), estudioso do racismo estrutural brasileiro, aborda de forma contundente a questão do mérito. Para ele, a defesa da meritocracia é um discurso racista e legitimador de privilégios quando tenta sustentar que os indivíduos são diferentes apenas no que tange ao seu esforço pessoal. Segundo ele, uma explicação possível para a persistência da desigualdade racial nos quadros das organizações é que o racismo se reproduz sustentado por mecanismos institucionais que se valem da meritocracia, por exemplo, os processos de seleção das universidades ou de acesso a cargos públicos. Assim se explica, segundo o autor, que o acesso a posições e cargos de maior prestígio social possua filtros tão estreitos, ou seja, seleções em que o acesso é enormemente dificultado por camadas sobrepostas de exigências⁹. No entanto, dada a estrutura social e a desigualdade no mundo do trabalho que, em geral, atendem a padrões raciais e de gênero, a ocupação desses lugares de prestígio por pessoas brancas – em geral homens heterossexuais – reafirma o imaginário de que certas posições na sociedade pertencem naturalmente a pessoas brancas. Almeida (2016) prossegue afirmando que o racismo não é irracional nem antinatural, pelo contrário, é uma forma de racionalidade e de compreensão das relações sociais no Brasil.

Adilson Moreira (2017b) reforça o entendimento de que a meritocracia é um discurso problemático, pois, segundo ele, o desenho das instituições sociais em si já são obstáculos para promover a distribuição de equidade e dignidade. As oportunidades sociais são altamente concentradas nas mãos dos membros do grupo racial hegemônico. O autor concentra suas análises na hermenêutica jurídica, tendo desenvolvido estudos¹⁰ sobre os processos julgados nas cortes superiores – Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal – sobre as ações afirmativas para pessoas negras e repisa que "as características individuais têm um papel central na vida das pessoas. Elas precisam ser consideradas para que a justiça seja alcançada" (p. 401), portanto, é imperioso considerar as experiências de opressão dos indivíduos na hora interpretar preceitos jurídicos. Mesmo que a raça não seja propriamente uma característica individual, mas uma construção social, Moreira (2017b) é enfático contra a meritocracia como parâmetro único para ingresso nas instituições públicas e privadas:

Os homens brancos heterossexuais de classe média alta que participavam do debate sobre ações afirmativas obviamente não reconhecem que o processo de seleção pelo qual passaram começa com a exclusão prévia daqueles sujeitos

⁹ Os concursos à magistratura possuem quatro fases eliminatórias e uma classificatória, e serão descritos no capítulo 6. Das 159 vagas oferecidas nos concursos analisados nesta pesquisa, apenas 75 foram preenchidas.

¹⁰ Ver Moreira (2016; 2017a; 2017b).

sociais subordinados. Primeiro os negros, depois as mulheres, depois homossexuais, depois deficientes físicos, depois obesos, depois os pobres (p. 405).

Desmond King (2007) preconiza que a ação afirmativa para a população negra não é concebida em um vácuo histórico, mas é antes uma resposta a desigualdades persistentes e consolidadas num legado racista. Essas respostas são um reconhecimento das questões sociais que envolvem as questões raciais e uma forma de exercer controle sobre elas (KING, 2007). Assim, as políticas afirmativas de corte racial se afirmam como uma resposta política em favor da democratização de oportunidades de acesso não apenas como ideal, mas como um objetivo concreto a perseguir.

3.4 O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

As cotas são um instrumento privilegiado de uma política de ações afirmativas, visando à redução das desigualdades raciais. A inclusão das cotas raciais como instrumento para ampliar o acesso a oportunidades e a espaços sociais privilegiados permitiu a instituição de percentuais de reserva de vagas. No Brasil, elas foram inauguradas por meio de um esforço desenvolvido, de forma autônoma, por um número crescente de instituições de ensino superior, desde o início dos anos 2000. O movimento negro reivindicou proporcionalidade no acesso ao ensino superior desde os anos 1930, retomando nos anos 1980 e na virada do século XXI. Mesmo com raras iniciativas legais em estados e municípios, na sua maioria, as reservas de vagas nas universidades surgiram de forma voluntária e espontânea, lideradas pelos conselhos universitários e baseadas em estudos e censos internos que apontavam presença reduzida de pessoas negras no corpo discente (JACCOUD, 2008).

A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, dispõe sobre a reserva de vagas para o ingresso em universidades federais, bem como nas instituições de ensino técnico de nível médio. A lei consolidou as iniciativas autônomas, a essa altura já bem numerosas no país, e que já se traduziam algum reequilíbrio ao perfil racial de estudantes e egressos do ensino superior.

Importa reconstruir, mesmo que brevemente, a evolução do arcabouço legal sobre as ações afirmativas. Uma proposição inicial de um código de igualdade racial foi apresentada em 1983 por Abdias do Nascimento, então deputado federal (PDT/RJ), mas foi somente na

década de 2010, depois de uma longa tramitação, que as leis federais instituem cotas para pessoas negras.

O Estatuto da Igualdade Racial teve origem no Projeto de Lei nº 3.198/2000 e foi oferecido pelo então deputado federal Paulo Paim (Partido dos Trabalhadores/RS), fruto também do debate permanente travado pelo movimento negro para alavancar ações no campo governamental. A redação original trouxe 36 artigos, com propostas para o acesso à terra e à justiça, sobre cultura, esporte, lazer, incluindo saúde, educação e trabalho. Na proposta original, destacou-se, igualmente, a implantação de cotas para campos diversos: 20% de vagas nos concursos públicos em nível federal, estadual e municipal, 20% nas empresas com contingente de mais de vinte empregados, 20% nas universidades públicas e 30% para candidatos a cargos eletivos. Da mesma forma, apontam para índices de participação nos meios de comunicação, além de propor a regularização de terras remanescentes de quilombolas, sem excluir a proteção à prática de religiões de matriz africana. Todas essas propostas inovadoras acabam provocando debate em torno dos pontos suscitados que, em muitos aspectos, vão de encontro ao mito da democracia racial (SILVA, 2012). Decorridos dez anos do início da tortuosa tramitação, diferentes alterações e supressões foram operadas e o processo de análise e discussão sofreu inúmeros retrocessos, tendo se modificado inclusive a norma do “caráter impositivo para apenas autorizativo” (SILVA, 2012, p. 19). Então a Lei nº 12.288 foi sancionada em 20 de julho de 2010. O Estatuto da Igualdade Racial é, assim, o primeiro diploma legal elaborado já no contexto democrático e que vai além da legislação penal repressiva, aquela que objetiva responsabilizar e punir por atos de discriminação racial. O estatuto é a regulamentação ordinária que vem no sentido de explicitar a potencialidade transformadora da Constituição Federal de 1988 (SILVA JR., 2002 *apud* JACCOUD, 2009b), que preconiza a redução das desigualdades, a promoção do bem de todos, a recusa de qualquer forma de preconceito ou discriminação, a prevalência dos direitos humanos, a defesa da igualdade, o repúdio ao racismo, a ampla defesa da justiça, o combate aos preconceitos e a defesa da pluralidade (BRASIL, 1988).

Mesmo com a oposição de grupos representados no parlamento, o Estatuto pode cotejar as causas da discriminação, preconceito, racismo e intolerância, num dispositivo legal com potencial para promover condições de se mitigar a desigualdade em vez de limitar-se a combater suas consequências:

Ao se criar um estatuto de direitos específicos para a população negra, reconhece-se a posição de maior vulnerabilidade social a que esse grupo está acometido. (...)

A expectativa então é conquistar novo patamar para essa população, promovendo condições mais equânimes (SILVA, 2012, p. 7).

E, mais especificamente, o Estatuto da Igualdade Racial preconiza que programas de ação afirmativa sejam políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social brasileiro (BRASIL, 2010). O Estatuto traz especial atenção ao aspecto do mercado de trabalho do negro e da consequente ocupação dos espaços de poder, admitidos a vulnerabilidade social do negro nesses quesitos e o profundo desequilíbrio entre brancos e negros verificado nesse campo, como já demonstrado anteriormente (SEPPIR, 2013).

3.5 CONFLITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA

Com o avanço da implementação, percebe-se que as políticas de ação afirmativa são aplicadas de forma restrita. As reservas de vagas se consolidam nas universidades e se difundem nos cargos públicos efetivos ainda sem um comando central. No entanto, sem que se tenha obtido sucesso em instituí-las nas nominatas dos partidos políticos no processo eleitoral, nos critérios de nomeação aos cargos em comissão, em ocupações do mercado de trabalho privado ou como critério para compras e contratos do setor, por exemplo. Somam-se a isso os vários obstáculos à implementação, como as contestações judiciais, as complexidades para a verificação das autodeclarações e a baixa efetividade de algumas medidas.

Theodoro (2008b) explica que os limites da implementação das políticas públicas para a população negra se apresentam de forma emblemática, pois onde mais a intervenção do Estado é necessária, mais ela se mostra ausente ou omissa. Para o autor, essa ausência não se deve unicamente à falta de percepção da relevância da temática ou pouca sensibilidade para a questão, “ao contrário, ela parece se dever exatamente à sua grandiosidade e centralidade. A paralisia do Estado é similar à da sociedade, onde largos setores ainda resistem a enfrentar o problema” (p. 167).

O mesmo autor aponta quatro tipos de dificuldades que obstaculizam a consolidação da construção de uma agenda governamental de enfrentamento das desigualdades raciais. São elas: (i) o baixo volume de destinação de recursos, se considerada a magnitude do

problema posto; (ii) os problemas na formulação das políticas públicas, ou seja, a ação governamental se estrutura sobre os efeitos (desigualdade *versus* igualdade), sem que se adotem estratégias para mitigar as suas fontes primárias (racismo, o preconceito e a discriminação); (iii) associar a questão racial e a pobreza no desenho das políticas; (iv) o racismo institucional que, se por um lado explica parte das diferenças de acesso entre grupos brancos e negros a certos recursos e políticas, por outro, obsta que se reconheça a necessidade de produzir políticas específicas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação racial (THEODORO, 2008b).

Ao longo de um tempo aqui abreviado pelas limitações de tamanho que se impõem a uma dissertação, buscou-se destacar, neste capítulo, as transformações havidas nas respostas estatais à questão da população negra. Partindo de intervenções “nocivas”, como a estratégia de substituição da mão-de-obra do contingente negro pelo processo de imigração e pela adoção do discurso oficial de reforço ao mito da democracia racial, até a mudança de objetivos para a redução da desigualdade, a partir do processo de redemocratização. Ademais, tratou-se da afirmação do racismo como mecanismo de defesa das elites, através do tempo, a ameaças contra o seu *status quo* (JACCOUD, 2008). Abordaram-se também a formação de um imaginário nacional e sua influência sobre a colocação do negro no mercado de trabalho, bem como, lenta e gradualmente, a partir do processo de redemocratização, a pauta de redução da desigualdade entre brancos e negros vai tomando a agenda governamental, não sem a atuação pujante do movimento social negro. Fruto desse jogo de forças sociais, vai se construindo um arcabouço normativo com o Estatuto da Igualdade Racial.

A ampliação significativa de ações estatais marca a virada do século XXI, da qual se apresenta um breve histórico do percurso das políticas desenvolvidas pelo Estado, de forma a atender demandas da sociedade – ainda que de maneira insuficiente – em de forma de ações repressivas, persuasivas e reparadoras. Dentre essas, as modalidades reparadoras, ou as ações afirmativas, que são foco principal deste estudo. Passe-se, assim, à análise da estruturação da política de cotas no setor público.

4 A ADOÇÃO DE COTAS RACIAIS NO SETOR PÚBLICO

A reserva de vagas para negros em concursos públicos consolidou-se, no Brasil, como o mais importante instrumento para concretizar o objetivo de reduzir a desigualdade entre brancos e negros e promover equidade no acesso a oportunidades e a espaços sociais, como ensino superior e a determinados cargos públicos como o de juiz federal. Abordar a formulação e a afirmação das cotas raciais como política pública no Brasil é um debate difícil senão delicado, visto que as barreiras culturais que envolvem a questão étnica são profundas e naturalizadas e permeiam as instituições, assim como atuam transversalmente na sociedade.

Quanto ao serviço público, pode ser abordado num gradiente de dimensões mais ou menos amplas, como sendo desde as atividades desenvolvidas pelo Estado, com seus poderes constituídos e função de defesa, ou de forma menos ampla, a atividade de prestação para fruição coletiva ou individual. Já, numa dimensão mais restrita, poderiam designar os serviços prestacionais sociais e econômicos entregues diretamente aos indivíduos. Assim, de maneira mais objetiva, temos que serviço público é atividade estatal de prestação de utilidades econômicas feita de forma direta ou indireta, na forma da lei, com ou sem remuneração e voltadas ao bem comum (ARAGÃO, 2008 *apud* MACERA, 2016).

A Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre a Administração Pública, estabelece que os Poderes das três esferas (federal, estadual e municipal) devem obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, ainda, em seu artigo 37, inciso I, estabelece que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei” (BRASIL, 1988). Esse corpo de servidores públicos é, segundo Cavalcante e Carvalho (2017) afirmam, meritocrático, ou seja, detém um nível de formação ou conhecimento especializado exigido previamente, é composto por um quadro efetivo, com cargos providos com base no mérito e incorporados em carreiras e categorias profissionais com incentivos. O mérito ao qual se referem os autores é testado nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos da administração pública direta e indireta. A questão do mérito permeia esse debate de forma permanente, foi problematizada no capítulo 3 deste trabalho e será retomada nos capítulos 6 e 7.

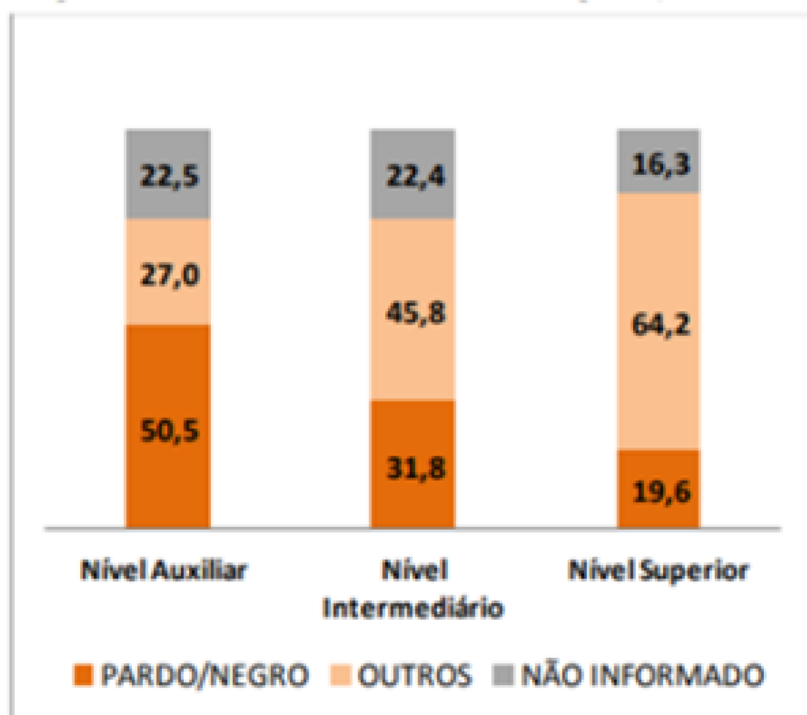
A primeira seção deste capítulo trata da lei nº 12.990/2014, que institui a reserva de vagas para a Administração Pública Federal; a segunda seção busca focar a afirmação das cotas como instrumento estratégico de uma política pública de ação afirmativa no setor

público. Na terceira seção; resgata-se a trajetória da política pública para a igualdade racial no Brasil ao longo das últimas décadas, quando respondeu a diferentes demandas e oportunidades. A quarta seção explora algumas expectativas quanto aos resultados da implementação da reserva de vagas. Por fim, a quinta seção aborda os conflitos ideológicos como complexidades da implementação das cotas.

4.1 LEI Nº 12.990/2014 – *HABEMUS* COTAS

A Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), vem regulamentar o Estatuto da Igualdade Racial, que, no seu Art. 39, prevê implementação de cotas e institui a reserva de vagas para negros em concursos públicos, abrangendo 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. Importa salientar que a abrangência da lei está restrita à esfera do Poder Executivo Federal. A proposição da norma foi inicialmente apresentada ao Congresso Nacional pela Presidenta Dilma Rousseff como o Projeto de Lei (PL) nº 6.738/2013. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR – elaborou e justificou proposta de regulamentação do Estatuto da Igualdade Racial para disciplinar a reserva de vagas para negros em certames de acesso à Administração Pública Federal direta e indireta do Poder Executivo. Argui a SEPPIR, na justificativa, que diversos estudos apontam para diferenças significativas de indicadores sociais entre negros e brancos e aponta dados da composição racial do quadro funcional do serviço público federal. De fato, a distribuição da ocupação de postos de trabalho no serviço público federal reflete a mesma situação da divisão racial do mercado de trabalho como um todo, como vemos no gráfico a seguir (a extração dos dados foi feita do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, em 2 de junho de 2014, considerando os servidores ativos detentores de cargo efetivo e, como “outros”, os de raça/cor branca, amarela e indígena):

Gráfico 1 – Servidores ativos detentores de cargo efetivo no Poder Executivo Federal, segundo o nível de escolaridade exigido para o cargo por raça ou cor – 2014.



Fonte: Estanislau, Gomor e Naime (2015, p. 18).

A justificativa para a adoção de política pública de ação afirmativa propõe o percentual de 20% para enfrentar a razão entre 50,74% da população brasileira de negros, à época, (sub)representados em apenas 30% dos servidores públicos. As razões da proposta incluem ainda o estabelecimento de temporalidade (dez anos) e sugerem que seja conferido regime de urgência constitucional para a tramitação do PL.

Nos seus cinco artigos, a Lei nº 12.990, promulgada em 09 de junho de 2014, estabelece a reserva, para os negros, de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos ao provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, direta e indireta, controlada pela União, não se aplicando, portanto, às esferas estadual e municipal, tampouco aos poderes legislativo e judiciário federais. Além disso, estabelece que o critério para a concorrência é a autodeclaração conforme o quesito de cor e raça do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), define, ainda, as regras do certame na concorrência ampla e na reserva de vagas, a alternância e a proporcionalidade das nomeações e a governança da política estabelecida. Como já mencionado, a lei de cotas tem força normativa somente para o poder executivo federal, não sendo uma diretiva obrigatória para as outras esferas da Administração Pública, mesmo que consista numa referência importante. Assim, tendo em vista a separação e a autonomia dos poderes da

República, justamente nesse flanco, é que se deposita, inicialmente, um campo de fortes disputas¹¹ instrumentalizadas por estratégias jurídicas, que eram, finalmente, frentes de resistência à implementação da política. Não por acaso, os exemplos mais comuns estão circunscritos a carreiras de prestígio, poder e de remunerações elevadas e nas quais a exclusão de pessoas negras é histórica e naturalizada.

Os conflitos em torno das políticas públicas emergem no espaço público. Em 2015, Lima e outros autores apontam que o ponto de maior controvérsia está na autodeclaração e na criação de comissões específicas para sua verificação (LIMA *et al.*, 2015). Dialogando com Akuamoa *et al.* (2019), é verificado que, mesmo não sendo um critério definido pelas leis de cotas, seja das universidades, seja dos concursos públicos, as experiências posteriores mostram que a controvérsia prossegue nos anos seguintes e é, igualmente, portadora de reivindicações de setores da sociedade que são resistentes à implementação de políticas de ação afirmativa com um todo e especificamente na educação superior e no acesso a cargos públicos de maior poder, espaços em que o negro é segregado geração após outra.

No que diz respeito à sua formulação e mais adiante à sua implementação, as políticas públicas de reserva de vagas para negros não somente no ensino superior, mas também para os cargos da Administração Pública, foram alvo de resistências, em especial, devido à naturalização da exclusão do negro dos lugares de reconhecido poder simbólico do tecido social: o ambiente acadêmico e os quadros do funcionalismo público. Sobretudo no início dos anos 2000, ajuizamentos questionavam a legalidade e o respeito aos princípios constitucionais das políticas de cotas na educação superior e de acesso a cargos públicos. No entanto, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça consolidaram jurisprudência favorável à adoção de políticas públicas de ações afirmativas com critério racial (VOLPE, SILVA, 2016).

Em 2009, ação impetrada pelo Partido Democratas questiona as cotas na Universidade de Brasília (UnB), sistema implementado com critério unicamente racial, por considerá-lo contrário a vários preceitos do texto constitucional, insurgindo-se contra o que nomearam ser “implementação de um Estado racializado” (DEMOCRATAS, 2009 *apud* LIMA *et al.*, 2015). Os argumentos apresentados na ocasião são a inexistência biológica de

¹¹ Em 2014, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e o próprio Supremo Tribunal Federal negaram a extensão das cotas no acesso a cargos ao poder judiciário, legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas, alegando isonomia orgânico-administrativa, ou vício de iniciativa – quando o executivo e não o judiciário legisla – ou vedação de interferência entre os três poderes (MARTINS, 2014).

raças, o caráter ilegítimo de atos que operem como indenização pela escravidão, os riscos da adoção de modelos estrangeiros, a suposta manipulação de dados estatísticos em relação aos pardos, a pretensa impossibilidade de identificação racial no Brasil e a pobreza como determinante da exclusão. Note-se que nenhum dos argumentos enfrenta o racismo, pelo contrário, intenta negá-lo, tampouco leva em consideração os indicadores oficiais já abundantes à época, como prova da persistente desigualdade entre brancos e negros. Cabe salientar que a aplicação de reserva de vagas para pessoas negras na UnB foi antecedida de dois censos universitários: um que constatou que apenas 1% dos 1.500 professores da instituição era negro e o outro que prova que, mesmo entre os alunos de menor renda familiar, a participação residual de estudantes negros era de 2,5% apenas (LIMA *et al.*, 2015).

No âmbito dos poderes legislativo e judiciário, mesmo com a promulgação da lei de cotas em 2014, as disputas e a judicialização da efetivação da reserva de vagas em concursos persistem até o julgamento da Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC) nº 041 reafirmar, em 2017, a validade da lei de cotas, bem como sua abrangência a todos os poderes da Administração Federal¹².

Assim como as cotas nas universidades, a Lei nº 12.990/2014, desde a sua promulgação, foi cercada de controvérsias suscitadas em diferentes instâncias judiciais. Diante da instabilidade jurídica provocada, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) ingressa com Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), perante o Supremo Tribunal Federal, que solicita o pleno reconhecimento da conformidade da Lei nº 12.990/2014 com os princípios constitucionais. O STF, ao declará-la integralmente constitucional, além de ampliar sua aplicação a outros poderes, reconheceu também a legitimidade da utilização de critérios subsidiários de heteroidentificação para coibir as fraudes (AKUAMOA *et al.*, 2019).

Considera-se que o Supremo Tribunal Federal, além corroborar a aderência da lei de cotas à Constituição Federal, oferece vários caminhos para a sua correta implementação. Para isso, a suprema corte se vale de literatura consagrada às análises dos fenômenos sociais do racismo – individual, estrutural e institucional – para fundamentar seus posicionamentos. Destacamos, a seguir, algumas passagens. Nos autos do processo da ADC nº 41/2017 (STF, 2017), o relator Ministro Celso de Mello, prescreve,

¹² A lei de cotas não se estende, obrigatoriamente, para os Estados, Distrito Federal e municípios em função da autonomia dos entes federados. Contudo, a política de cotas teve forte difusão mesmo em âmbito subnacional, não obstante as barreiras e alegações contrárias. Ver Volpe e Silva (2016).

Quanto à obrigatoriedade em todos os poderes e esferas:

É preciso também que as cotas previstas na Lei nº 12.990/2014 sejam aplicadas a todos os concursos públicos federais. Estão compreendidos, naturalmente, os concursos realizados pelos três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como por órgãos dotados de autonomia, como o Ministério Público Federal e a Defensora Pública da União (STF, 2017, p. 64).

Em relação a concursos com várias etapas:

Segundo o IPEA, “diversos concursos, notadamente os mais disputados, dispõem de várias fases, nas quais, especialmente na primeira, a concorrência se reduz de milhares para poucas centenas de candidatos”, de modo que, **para garantir participação equivalente de negros em todas as fases do certame, é preciso manter a reserva de vagas em todas as etapas** (grifo nosso) (SILVA; SILVA, 2014 *apud* STF, 2017, p. 64).

Quanto à aplicação de critérios lineares:

Quanto à eficiência, **penso que a ideia de que os aprovados em primeiro lugar por um critério “A” serão necessariamente melhores do que os outros é uma visão linear da meritocracia, que foi rechaçada**, com grande felicidade, no voto Ministro Ricardo Lewandowski, novamente na ADPF nº 186, **demonstrando como a ideia de meritocracia tem que comportar nuances que permitam que as pessoas compitam em igualdade de condições** (grifo nosso) (STF, 2017, p. 23).

Sobre como a Administração Pública pode obter ganhos subjacentes com a correta implementação:

Além disso, **há um ganho importante de eficiência, porque a vida não é feita só de competência técnica ou de capacidade de pontuar em concurso**. A vida tem uma dimensão de compreensão do outro, de compreensão das variadas realidades da vida, que também podem ser levadas em conta. Desse modo, a eficiência pode ser muito bem-servida pelo pluralismo e pela diversidade no serviço público (grifo nosso) (STF, 2017, p. 23).

No mesmo sentido,

(...) a incorporação do fator “raça” como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da **eficiência**, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma “**burocracia representativa**”, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais (grifo nosso) (MOREIRA, 2016 *apud* STF, 2017, p. 2).

Esse é o contexto em se dá a adoção de políticas públicas de ações afirmativas de reserva de vagas para negros em concursos públicos na esfera de distintos poderes. Elas representam não apenas um conjunto de ações voltadas para a redução das desigualdades, mas também uma concretização dos compromissos constitucionais brasileiros e outros firmados diante da comunidade internacional.

Tabela 1 – Resumo do histórico de políticas públicas de combate ao racismo e para redução da desigualdade racial no Brasil

Ano	Iniciativa ou política implementada
1980	Reorganização do Movimento Negro;
1988	Promulgação da Constituição Federal – criminalização do racismo e criação da Fundação Cultural Palmares;
1989	Lei Caó define os crimes de preconceito e impõe penas de reclusão para os casos nela tipificados;
1991	Leonel de Moura Brizola cria a primeira delegacia especializada em delitos raciais no Rio de Janeiro;
1995	Ano da Marcha Zumbi dos Palmares; Decreto do presidente Fernando Henrique Cardoso cria Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), ligado ao Ministério da Justiça (MJ); Criação do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE);
1996	Iº Programa Nacional dos Direitos Humanos (I PNDH);
1997	Criação do Programa Brasil, Gênero e Raça, que implementa as Delegacias e nas Subdelegacias Regionais do Trabalho, de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão Ministério do Trabalho e Emprego (MTE);
1999	Ministério Público do Trabalho (MPT) assina Protocolo de Cooperação com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (MJ);
2000	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) articulam estudos e pesquisas voltados para a questão das desigualdades raciais. Esses estudos serão também subsídios para a Conferência de Durban; Decreto cria o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), ligado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça;
2001	Ano da IIIª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) cria seu Programa de Ações Afirmativas e inicia o processo de diálogo com o setor empresarial; Universidades públicas começam a adotar sistemas de ações afirmativas, por meio da implementação de sistemas de cotas ou bonificações;
2002	Decreto nº 4.228/2002 cria o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), coordenado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça;
2003	Lei nº 10.678/03 cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial – SEPPIR, que passa a coordenar o PNAA; Criação do Conselho Nacional de Políticas para a Igualdade Racial – CNPIR; Criação Programa de Combate ao Racismo Institucional; Criação do Programa Diversidade na Universidade do Ministério da Educação (MEC); Lei nº 10.639/2003 estabelece a obrigatoriedade da inclusão, no currículo do Ensino Básico, do estudo da História e da Cultura Afro-Brasileira;
2004	Ministério da Educação cria o Programa Universidade para Todos (ProUni);
2005	Criação do Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos pelo Ministério Público do Trabalho – MPT;
2005/2006	Implementação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) do Ministério da Saúde (MS);

- 2006 MEC, SEPIR e Universidade de Brasília (UnB) organizam o curso Educação-Africanidades-Brasil, para capacitação de professores para a implementação do estudo da História e da Cultura Afro-Brasileira;
- 2007 Consolidação das ações afirmativas nas universidades: 38 instituições públicas de Ensino Superior já adotam alguma modalidade de políticas de ações afirmativas para o ingresso nos curso de graduação para negros; A principal modalidade de ações afirmativas são as cotas, implementadas por 33 universidades;
- 2010 Projeto de Lei proposto por Paulo Paim é aprovado e o Estatuto da Igualdade Racial – Lei nº 12.288/2010 é promulgado após 10 anos de tramitação;
- 2012 Lei nº 12.711, "Lei de Cotas", decreta que todas as instituições federais de ensino superior devem reservar, no mínimo, 50% das vagas de cada curso técnico e de graduação aos estudantes de escolas públicas. Estabelece que, em cada unidade da federação, os 50% destinados a estudantes de escolas públicas deverão ser preenchidos por negros, proporcionalmente em relação à população, em cada unidade da federação;
- 2013 A presidenta Dilma Rousseff apresenta o Projeto de Lei nº 6.738/2013, que propõe a reserva de 20% das vagas dos concursos da Administração Pública Federal para negros;
- 2014 Lei Ordinária nº 12.990/2014, originária do PL Lei nº 6.738/2013, estabelece reserva de vagas de 20% das vagas dos concursos da Administração Pública Federal para negros; Supremo Tribunal Federal consolida jurisprudência confirmando a constitucionalidade das cotas raciais nas universidades brasileiras (Ação ADPF 186);
- 2015 Conselho Nacional de Justiça e Supremo Tribunal Federal definem cotas de 20% para o acesso de negros aos seus respectivos quadros funcionais; CNJ delibera e aprova Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015, que reserva, para negros, 20% das vagas para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura para todo o sistema de justiça (Supremo Tribunal Federal, tribunais e conselhos superiores, justiça comum (federal e estadual), justiça do trabalho, eleitoral e militar).

Fonte: Elaboração da autora, com base em Jaccoud e Beghin (2002), Silva (2012) e Silva e Silva (2014).

4.2 COTAS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Como vimos, o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), instituído pelo Decreto nº 4.228/2002, já previa que órgãos da Administração Pública Federal oferecessem garantia de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão. No entanto, cabe lembrar que a reserva de vagas já fora mobilizada anteriormente, mas não para o benefício da população negra:

Um primeiro ponto a ressaltar nesse sentido é que a instituição de cotas em benefício de grupos discriminados não representa uma novidade no país. São vários os exemplos de políticas de cotas em vigor: a Lei nº 9.100/95 obriga que

ao menos 20% das candidaturas às eleições municipais sejam reservadas às mulheres; a Lei nº 9.504/97 estabelece que cada partido político ou coligação deve reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo; a Lei nº 9.799/99 possibilita o estabelecimento de “políticas de igualdade” para garantir o acesso da mulher ao mercado de trabalho, cumprindo o artigo 7º, inciso XX da Constituição, que prevê incentivos específicos para a proteção do mercado de trabalho da mulher; o artigo 37, inciso VIII, da Constituição prevê reserva percentual de cargos e empregos públicos para pessoas portadoras de deficiência; e a Lei nº 8.213/91 determina cota para contratação de pessoas portadoras de deficiência em empresas de mais de cem empregados (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 53).

E como também já destacado no capítulo anterior:

As medidas que mais se aproximam da perspectiva de preferência afirmativa não raro recebem questionamentos relacionados a uma suposta contradição com o mérito, especialmente quando envolvem espaços prestigiados, como o ensino superior ou as funções públicas. Nesse sentido, reflexões acerca dos mecanismos de reprodução social das desigualdades trazem elementos importantes para esse debate (VOLPE *et al.*, 2012, p. 335).

Então, o governo tem, diante de si, um repertório, mas é necessário empreender a busca de benefícios de instrumentos elaborados de forma clara, que possam ser medidos ao longo do tempo, cujos resultados podem ser mensurados e metas alcançáveis podem ser estabelecidas. Esse é o condão da escolha política de reserva de vagas, ou simplesmente cotas, como critério de admissão no serviço público (KING, 2007). Embora as organizações públicas tenham optado por diferentes formas e modulações nas suas iniciativas pioneiras, como já abordadas, a opção pelas cotas se consolida como escolha principal, visto o seu apelo, que mescla a objetividade de resultados mensuráveis com o efeito simbólico de ser um caminho para alterar os limites da distribuição de poder na sociedade.

A literatura sobre políticas públicas de ação afirmativa dá argumentos teóricos para investigação sobre as experiências de cotas para negros, tema da pesquisa, sobretudo naquilo que seria a função social das cotas raciais, para interpretá-las não apenas como destinadas ao sujeito em si – o candidato negro – mas sim, como ações que considerem a dinâmica temporal para além do momento social estrito, isolado e sem vínculo com a realidade histórica (GOMES, 2003). Joaquim Barbosa Gomes (2003), no seu ensaio “O debate constitucional sobre as ações afirmativas”, expressa o conceito de “desigualação positiva” para promover a “igualação jurídica”. Perseguir o direito fundamental à igualdade consagrado na Constituição Federal do Brasil abre portas para tornar uma ideia real, já que o direito faz existir o que ele anuncia (ROCHA, 1985 *apud* GOMES, 2003). Esse poder das leis é o que Pierre Bourdieu (1989) denominou de poder na nomeação.

A discussão sobre cotas para negros no serviço público, apesar de figurar de forma permanente na pauta de ativistas e intelectuais do Movimento Negro, só ganha protagonismo no debate público brasileiro por meio de um projeto parlamentar para o estabelecimento de instrumento normativo de regulação do plano governamental (VOLPE; SILVA, 2016). O Estatuto da Igualdade Racial já havia estabelecido a política afirmativa, mas deveria ser traduzido em uma norma ou grupo de normas específico. A regulação é a aplicação de uma força institucional para delimitar os comportamentos dos atores permitindo, prescrevendo ou proibindo categorias de ações específicas (OSTROM, 1990 *apud* MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

Desmond King (2007) preconiza que a ação afirmativa para a população negra não é concebida em um vácuo histórico, mas é antes uma resposta a desigualdades persistentes e consolidadas num legado racista. Essas respostas são um reconhecimento das questões sociais que envolvem as questões raciais e uma forma de exercer controle sobre elas (KING, 2007). Assim, as políticas afirmativas de corte racial se afirmam como uma resposta política em favor da democratização de oportunidades de acesso não apenas como ideal, mas como um objetivo concreto a perseguir.

Na discussão sobre instrumentos de políticas públicas de ações afirmativas, King (2007) coloca a questão, para ele fundamental, na escolha dos dispositivos para atender o objetivo dessas políticas, que é mitigar as desigualdades: Qual instrumento político usar para compensar injustiças históricas, sistemáticas e continuadas contra a população afrodescendente? Um instrumento para orientar relações entre entes políticos (executivo, legislativo e judiciário) e a sociedade organizada em torno de pleitos e interesses (projetos vencedores nas urnas, movimentos sociais, intelectuais e ativistas) são os "dispositivos intermediários" capazes de mesclar técnicas – procedimentais, jurídicas, estatísticas – a componentes sociais – representatividade, simbolismos – para dar conta da complexidade de elementos presentes no jogo democrático quando se trata de tentativas de reparação (KING, 2007, p. 116).

Como os projetos de engenharia social prevêm mudanças muito substanciais nas relações entre os grupos existentes, um instrumento político claro é vital à coerência dos defensores do caso¹³ (LASCOUTES; LE GALÈS, 2007 *apud* KING, 2007, p. 116).

¹³ No original: "Because social engineering projects envisage very substantial change in the relationships between existing groups, a clear policy instrument is vital to the cogency of their advocates' case" (tradução nossa).

No mundo do trabalho, a resposta para a pergunta formulada por King (2007) pode se desdobrar de formas diversas. As ações afirmativas podem ser de mobilização e justiça ou de preferência afirmativa. Mobilização e justiça afirmativa consistem em fomentar a participação de candidatos do público alvo nos processos de seleção, estruturar apoio na formação para melhorar sua competitividade ou, ainda, monitorar os processos de contratação para prevenir a discriminação. De outra banda, ações de preferência afirmativa referem-se a medidas que oferecem condições diferenciadas de acesso a postos de trabalho com base na etnia, no gênero ou na deficiência (VOLPE *et al.*, 2012).

Nos dois casos, essas políticas públicas de ações afirmativas, ou cotas, desempenham um efeito simbólico e exemplar quando colocam membros de grupos minoritários em posições sociais e políticas de destaque, gerando efeitos representativos (DAFLON; FERES JÚNIOR, 2015), aumentando a participação desses grupos historicamente excluídos no processo político e atuando tanto como forma de prevenção à discriminação quanto como uma reparação dos seus efeitos continuados (BOMFIM, 2018), sendo esse o objetivo a perseguir. Os novos contornos do debate público e acadêmico versam sobre um sentido mais estrito das políticas de ação afirmativa, para além da reparação das mazelas produzidas pela discriminação racial na organização da sociedade. A discussão, em nível mais sofisticado, aponta as ações afirmativas como instrumentos para o enfrentamento da sub-representação do negro nos espaços sociais de prestígio, como o são o da magistratura ou o da carreira diplomática brasileira, abrindo a senda para a dessegregação das elites, tornando-as mais representativas da diversidade racial brasileira (GEMAA, 2011).

As práticas democráticas são legitimadas pela participação de um corpo social, que é plural, e a ideia de que instituições sejam o reflexo desse pluralismo e que assim pautem seus processos de decisão há de ser, também, premissa democrática. Assim, para Moreira (2016), a adoção de cotas raciais teria uma contribuição significativa para a formação de uma Administração Pública democrática. Ele já invoca que se superem a tensão entre igualdade formal e a materialização de direitos fundamentais. Vai além quando afasta o já desbotado, mas não raramente visitado, conceito de país miscigenado, o que não nega. No entanto, mesmo que povo brasileiro seja miscigenado, o controle das instituições públicas e privadas é, ao contrário, racialmente homogêneo e isso vai contra o ideal democrático de justiça social. As cotas raciais alavancam meios para que espaços de poder reflitam a diversidade que existe no meio social. Isso potencializa a credibilidade do exercício do poder, ao contrário do que acontece quando grupos específicos representam seus próprios

interesses no jogo democrático. Sendo assim, a representação adequada é um ideal a perseguir no caminho de uma sociedade igualitária e as cotas raciais podem oferecer boas respostas (MOREIRA, 2016).

Reconhecida a importância da pluralidade nos meios de poder social, é imprescindível nos debruçarmos sobre o aspecto do acesso de negros e negras a tais espaços. É assim que se torna crucial, para essa reflexão, o tema da efetividade da política de cotas como via para a concretização de uma representatividade que legitime a magistratura e que a conecte com a realidade sociodemográfica brasileira.

Diz-se que a burocracia é representativa quando os quadros de pessoal dos organismos estatais são representativos da população como um todo, incluindo grupos minoritários e desfavorecidos. A teoria da burocracia representativa ensina que sua base social demográfica afeta os valores burocratas, entendidos aqui como uma amplificação do senso de necessidade de justiça social e não de uma presunção de que negros sejam culturalmente diferentes dos não negros. Os valores em jogo são compartilhados no processo de socialização e podem estar ligados a preferências e necessidades internalizadas conforme a experiência desse público. A presença de pessoas negras pode trazer consigo pontos de vista formados pela experiência e conhecimento gerados a partir do local de fala e, quem sabe, da busca por superar injustiças – a depender, se são mais ou menos articuladas. Sua colocação nos quadros burocráticos proporciona uma “posição inserida”¹⁴ e um potencial para olhar de dentro – da sua condição como pessoa negra – para criar novas racionalidades. Esse olhar a partir da sua própria experiência pode ser útil para questionar as hierarquias e a subalternização naturalizada dos negros. Podem, também, influenciar percepções e posicionamento da burocracia e ressignificar normas e sistemas (SILVA, 2018). Decorre disso que processos decisórios sejam afetados (ANDREWS *et al.*, 2016).

Por certo que não se pode afirmar que toda a pessoa negra será uma ativista¹⁵ da questão racial na função pública, podendo, inclusive, ocorrer o contrário: a pessoa negra incorporar e reproduzir comportamentos do *ethos* preexistente, quando não necessariamente havia negros ou a sua presença era em quantidade insignificante. No entanto, a simples existência de um corpo burocrático composto de diversidade tende a mobilizar maior

¹⁴ *Outsiders within* é o termo usado pelo pensamento feminista negro norte-americano e dá a noção de sujeito presente, mas não pertencente a um sistema, no que diz respeito à racialização das posições de poder (COLLINS, 2016 *apud* SILVA, 2018).

¹⁵ Os "ativistas institucionais" (ABERS; TATAGIBA, 2015) são pessoas que têm vínculo com os movimentos sociais e decidem fazer parte da administração pública ou são convidadas a participar dela, criando novos repertórios de atuação dentro do Estado.

empatia da parte dos cidadãos, o que pode colaborar com execução de políticas públicas, especialmente aquelas que exigem algum nível de participação (SILVA, 2018). Outrossim, a presença de um corpo negro num espaço social onde tal presença não é "esperada ou desejada" (LIMA JUNIOR, 2019, p. 431) pode alterar a percepção da burocracia e da sociedade sobre a questão racial, impulsionando a ascensão de novas ideias. "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" (SILVA, 2018, p. 152). "O mero deslocamento de corpos negros por espaços sociais historicamente monopólicos, se não produz revoluções, obriga a sociedade a pensar, a falar sobre aquilo que, durante tantos anos, se evitou pronunciar" (AKUAMOA *et al.*, 2019). O corpo negro porta, também, um significado coletivo construído por processos, vivências e saberes, na tensão entre o controle e a emancipação – desse corpo – inerentes ao processo histórico. Portanto, é dotado de sentido político e ideológico. Não se quer com isso negar a individualidade ou a subjetividade, contudo, o corpo negro é um "corpo histórico" e não se pode separar o corpo negro do indivíduo (GOMES, N., 2019, p. 135).

A representação burocrática pode ser passiva – ou sociológica – quando o elenco de prestadores de serviços públicos reflete a composição e a diversidade existente na população, ou seja, quando a força de trabalho reflete as características sociodemográficas. Já a representatividade burocrática ativa – ou responsiva – ocorre se esses mesmos burocratas adotam um papel de representantes minoritários e passam a colaborar no processo decisório conforme os seus próprios valores (BRUDNEY; KELLOUGH, 1998 *apud* ANDREWS *et al.*, 2016; KENNEDY, 2013 *apud* SILVA, 2018; MOSHER, 1968 *apud* VIANA; TOKARSKI, 2019). Desse modo, acredita-se que ter membros de todos os grupos étnicos e raciais na vida pública se traduz num interesse estatal legítimo, isto é, pacificação e justiça social. A diversidade que se espera que componha a burocracia pode viabilizar uma cooperação social entre grupos, os minoritários e os hegemônicos, na criação de uma sociedade atenta às particularidades da experiência de novos segmentos historicamente excluídos de aspectos essenciais da vida pública (MOREIRA, 2016).

Representatividade burocrática para além de uma ferramenta retórica auxilia a construir uma sociedade na qual pessoas de diferentes grupos sociais possam estar adequadamente representadas nas posições de poder a atendam a um ideal político e moral a ser alcançado. Não se pode prescindir de reparar erros do passado histórico, mas mais do que isso é crucial criar mecanismos para que as instituições públicas espelhem o pluralismo

social, o que contribui para a legitimidade do processo democrático (ESTLUND, 2005 *apud* MOREIRA, 2016).

Além desse efeito geral crucial, a representação ativa pode alavancar outros efeitos, como os burocratas, que

(1) afetam diretamente os resultados que beneficiam o grupo minoritário que está sendo representado, (2) afetam indiretamente os resultados que beneficiam esse grupo porque influenciam os clientes minoritários a mudar seu comportamento, por exemplo, induzindo sua demanda real por um serviço ou sua vontade de co-produzir, (3) afetam indiretamente os resultados que beneficiam esse grupo porque influenciam colegas não-minoritários a mudar seu comportamento, ou (4) afetam indiretamente os resultados, influenciando a política organizacional (tradução nossa) (ANDREWS *et al.*, 2016, p. 5).

No que diz respeito à representatividade passiva, alguns autores exploram seus aspectos simbólicos e seus possíveis efeitos. A compreensão empática significa um melhor entendimento de necessidades e valores compartilhados por grupos minoritários e, mesmo que não sejam compartilhados, podem ser melhores compreendidos pela burocracia (LIM, 2006). Para Van Ryzin, Riccucci e Li (2017), a composição da burocracia influencia julgamentos e percepções sobre justiça, confiabilidade, desempenho e mobiliza o desejo de cooperar.

4.3 ALGUMAS INICIATIVAS PIONEIRAS

Diante do repertório de escolhas, o governo pode empreender a busca de benefícios de instrumentos elaborados de forma clara, que possam ser medidos ao longo do tempo, cujos resultados podem ser mensurados e metas alcançáveis podem ser estabelecidas. Esse é o condão da escolha política de reserva de vagas, ou simplesmente cotas, como critério de admissão no serviço público (KING, 2007). Embora as organizações públicas tenham optado por diferentes formas e modulações nas suas iniciativas pioneiras, como veremos adiante, a opção pelas cotas se consolida como escolha principal, visto o seu apelo que mescla a objetividade de resultados mensuráveis com o efeito simbólico de ser um caminho para alterar os limites da distribuição de poder na sociedade.

Como vimos na seção 4.2, a discussão sobre cotas para negros no serviço público, apesar de figurar de forma permanente na pauta de ativistas e intelectuais e do Movimento Negro, ganha protagonismo no debate público brasileiro por meio de um projeto parlamentar para o estabelecimento de instrumento normativo de regulação do plano governamental (VOLPE, SILVA, 2016). O Estatuto da Igualdade Racial já havia

estabelecido a política afirmativa, mas deveria ser traduzido em uma norma ou grupo de normas específico. A regulação é a aplicação de uma força institucional para delimitar os comportamentos dos atores permitindo, prescrevendo ou proibindo categorias de ações específicas (OSTROM, 1990 *apud* MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

Desde início dos anos 2000, as ações afirmativas já estão presentes no âmbito do serviço público federal, mesmo que de forma instável e não sistematizada. Algumas poucas iniciativas se consolidaram desde cedo, como a lei de cotas do estado do Paraná, em 2003, ou a criação da bolsa-prêmio de incentivo à diplomacia pelo Ministério das Relações Exteriores, aderente ao Plano Nacional de Ações Afirmativas. Embora isoladas, tais iniciativas trouxeram o tema ao debate público, seja por apoio, seja por oposição, e acabaram contribuindo para a difusão das políticas afirmativas que se reforçaria anos mais tarde. Levantamentos realizados antes da lei de cotas traçaram um panorama de reserva de vagas para negros no serviço público nas esferas federal, estadual e municipal. Desde o ano de 2002, a reserva de vagas já vinha sendo adotada de forma autônoma e descentralizada em alguns estados e municípios. Em 2012, quatro estados, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e Mato Grosso do Sul, já possuíam cotas. Além disso, 33 municípios já haviam adotado a reserva de vagas para negros em concursos e processos seletivos, conforme a seguinte distribuição em seus estados, listada por Volpe *et al.* (2012): nove no Rio Grande do Sul e nove em São Paulo; seis em Minas Gerais; três no Rio de Janeiro e três no Paraná; e os estados do Espírito Santo, Santa Catarina e Bahia, com uma cada.

A pesquisa salienta, também, que, naquele momento, a adoção de cotas do serviço público era pouco representativa no Norte e Nordeste, sendo que apenas o estado da Bahia já havia iniciado o processo. Além das variações regionais e dos contrastantes entre o Sul-Sudeste e o Norte-Nordeste, o relatório de pesquisa aponta que estados e municípios aplicam percentuais de vagas reservadas de maneira desuniforme, apresentando a seguinte flutuação: de 10% (em nove localidades) a 44% (em uma somente). Na maioria (17 delas), a porcentagem foi de 20%. Outros percentuais encontrados foram de 12% (em quatro localidades); 30% (em três); e 15%, 16% e 25% (com uma localidade cada) (VOLPE *et al.*, 2012).

Uma situação recorrente, à época, era a fixação de reserva de vagas abaixo da representação da população negra nas localidades que, segundo o grupo de pesquisadores, tais percentuais disfuncionais, que, por um lado, foram alvo de poucos protestos e, por outro, não atenderam à população negra e contribuíram para um consenso de invisibilidade do negro. Ademais, a reserva de vagas se destinava, sobretudo, para o provimento de cargos

efetivos, havendo, no entanto, alguns normativos que determinam a aplicação da reserva também para cargos em comissão, contratações temporárias e de prestadores de serviço (VOLPE *et al.*, 2012).

Quanto ao critério que as iniciativas adotaram para a classificação racial, a maioria optou pela autodeclaração exclusivamente. Observou-se também que alguns sistemas estipulavam ou permitiam a apresentação de documentos como registro de nascimento com indicação da cor/raça, documentos dos pais e avós como prova de descendência, havendo registro, inclusive, de uso de laudo médico-dermatológico como documento aceito (VOLPE *et al.*, 2012).

No âmbito federal, a partir do marco do Programa Nacional de Ações Afirmativas¹⁶ (PNAA), alguns órgãos dão início às suas ações específicas, mas com pouco sucesso, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Reservas de vagas para a população negra no serviço público – primeiras iniciativas identificadas

ÓRGÃO	INICIATIVA
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Portaria nº 202, de 4/9/2001 – estabelece cotas para negros e negras em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público e na contratação por empresa prestadora de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica; Portaria nº 222, de 28/9/2001 – institui a vertente de raça/etnia no programa de ação afirmativa no âmbito do MDA e do Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) e determina suas funções; Portaria nº 224, de 28/9/2001 – altera o regimento interno do Incra, incluindo o programa de ações afirmativas; Portaria nº 25, de 21/2/2002 – determina que as empresas, os parceiros contratados e os prestadores de serviços ao MDA ou ao Incra comprovem desenvolvimento de ações afirmativas em seus quadros, e que as empresas licitantes apresentem propostas para esse tipo de ação.
Ministério da Cultura (MinC)	Portaria nº 1.156, de 20/12/2001 – institui cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e nas contratações de empresas prestadoras de serviços, técnicos e

¹⁶ Programa criado pelo Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002 e coordenado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, no âmbito da Administração Pública Federal, determina requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS; critério adicional de pontuação, em benefício de fornecedores que comprovem a adoção de políticas compatíveis com os objetivos do Programa; metas percentuais de participação afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência para contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais (BRASIL, 2002).

	consultores.
Ministério da Justiça (MJ)	Portaria nº 484, de 22/8/2002 – estabelece cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de DAS e nas contratações de fornecedores, empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores.
Supremo Tribunal Federal (STF)	Inicia, em dezembro de 2001, processo licitatório para contratação de prestadores de serviços com previsão de reserva de vagas de 20% para negros.
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa Prêmio de Vocação para Diplomacia. O programa oferece uma bolsa anual de R\$ 25 mil para custear estudos e materiais de preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática

Fonte: Elaboração da autora, com base em Volpe e Silva (2016).

Entre as iniciativas que envolviam o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Cultura, o Ministério da Justiça e o Supremo Tribunal Federal, apenas o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa Prêmio de Vocação para Diplomacia, no Ministério das Relações Exteriores¹⁷, teve continuidade (VOLPE; SILVA, 2012).

4.4 INSTRUMENTOS DE OPERAÇÃO DAS COTAS

A partir do reconhecimento do cenário de extrema desigualdade e da adoção de cotas como parte de um grupo maior de ações necessárias para o combate ao racismo e para a redução da desigualdade, os órgãos governamentais precisam de estratégias operacionais e concretas ou instrumentos para o manejo da implementação. Passamos a uma análise sucinta sobre como alguns desses instrumentos deram materialidade à reserva de vagas: os percentuais destinados, a autodeclaração e suas verificações e as comissões de heteroidentificação.

4.4.1 Percentuais de reserva de vagas

O percurso de consolidação da reserva de vagas, desde as iniciativas autônomas e aquelas iniciadas no âmbito do PNAA, posteriormente pela lei nº 12.990/2014 e suas regulamentações, é marcado pela discussão em torno dos percentuais a serem destinados

¹⁷ Entre 2002, ano da criação da Bolsa-Prêmio, e 2018, 375 candidatos receberam o benefício da bolsa, desses, 35 foram aprovados no Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata. Nesse universo, 25 são homens e 10 são mulheres (BOMFIM, 2018).

para a reserva. Como em outros pontos já destacados ao longo da dissertação, esse aspecto dá igualmente margem ao debate político e enfrenta pressões em setores da sociedade que são desfavoráveis às cotas.

Muniz (2017) traz à tona o conflito político em torno dos percentuais de reserva ao estudar o sistema de cotas para negros em concursos públicos no estado do Paraná e exemplifica:

O percentual de 10% foi estabelecido de maneira aleatória sem racionalidade científica, sem considerar a realidade e o percentual de negros no Estado, pois a porcentagem de vagas destinadas ao sistema de cotas para ingresso no serviço público é inferior à da população negra no Estado (p. 59).

Acrescenta que era dominante, à época, uma “crença” entre os formuladores de que “15% de cotas para negros ou 20% não seria aprovado na Assembleia Legislativa” (p. 59), ou seja, a delimitação de como operar a política se baseia mais no critério político do que em bases científicas, estatísticas ou sequer numa realidade concreta e objetiva (SOUZA, 2010 *apud* MUNIZ, 2017).

Em levantamento de 2014, portanto anterior à unificação do percentual mínimo pela lei de cotas, Silva e Silva (2014) indicam que, com relação aos percentuais da reserva racial, a maior parte das normas prevê 20% de vagas reservadas. Das 50 localidades – 4 estados e 46 municípios – que adotavam a reserva, em 22, aplica-se o percentual de 20%. A segunda maior incidência corresponde ao percentual de 10%, que é a opção adotada em 13 localidades. Entretanto, há percentuais de até 30% no município de Salvador-BA e os expressivos 44% da cidade de Viamão-RS. Os dados mostram, ainda, percentuais de 15% em Betim-MG e apenas 5% em Ibiporã-PR.

O procedimento administrativo do Conselho Nacional de Justiça – CNJ – que culminou com a regulamentação da reserva de vagas no poder judiciário será abordado no próximo capítulo, mas, por oportuno, destacamos aqui que a discussão enfrentou igualmente a celeuma em torno de percentuais, antes da fixação do limite de 20% pela Lei nº 12.990/2014. A comissão encarregada dos estudos do CNJ tentou definir parâmetros de inclusão baseados nas realidades locais através de um cálculo demográfico complexo, combinando escolaridade superior e densidade populacional, que não será abordado por limitações de espaço da pesquisa. No entanto, pode-se destacar que a comissão usa o seguinte exemplo na discussão sobre os percentuais: “considerando-se um parâmetro regionalizado, a título exemplificativo, o Rio Grande do Sul deveria considerar o percentual de 5,1%, enquanto a Bahia, 33,1%” (CNJ, 2015b, p. 368). Essa discussão foi superada com a promulgação da Lei nº 12.990/2014, no entanto, demonstra os obstáculos e barreiras

institucionais a serem enfrentados na concretização das cotas para pessoas negras. Uma vez fixado como limite percentual de 20% para os concursos públicos da Administração Pública, outras questões seguem no campo da disputa de ideias inerente aos instrumentos da ação pública. Passa-se a analisar a autodeclaração e os procedimentos de verificação.

4.4.2 Autodeclaração e procedimentos de verificação

O debate sobre a verificação da autodeclaração é anterior à promulgação da Lei nº 12.990/2014 e segue permeando a reflexão, quiçá tornando-o até mais intenso após a ampliação da determinação do sistema de cotas para pessoas negras no acesso à Administração Pública Federal.

Para se coibir possíveis fraudes na identificação no que se refere à obtenção de benefícios e no intuito de delinear o direito à redistribuição da forma mais estreita possível (...), alguns mecanismos adicionais podem ser utilizados como: (1) a elaboração de formulários com múltiplas questões sobre a raça (para se averiguar a coerência da autoclassificação); (2) o requerimento de declarações assinadas; (3) o uso de entrevistas (...); (4) a exigência de fotos; e (5) a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato. A possibilidade de seleção por comitês é a alternativa mais controversa das apresentadas (...). Essa classificação pode ser aceita respeitadas as seguintes condições: (a) a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autoidentificação do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma classificação por terceiros; (b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência; (c) o grupo de candidatos a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos (IKAWA, 2008, p. 129-130).

As políticas de reserva de vagas para negros, seja no âmbito do ensino superior, seja para acesso ao serviço público, causaram polêmicas (RIOS, 2018), embates jurídicos (SILVA, 2016), protestos (AKUAMOA *et al.*, 2019) e inflamaram discursos políticos e midiáticos (DAFLON; FERES JÚNIOR, 2012; CAMPOS; FERES JÚNIOR; DAFLON, 2013). Desde o projeto parlamentar infrutífero de Abdias do Nascimento na década de 1980, passando pela tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, marcada por idas e vindas, e a judicialização das cotas nas universidades federais, em todas as etapas, diga-se disputa da agenda, formulação e implementação, tais iniciativas foram fortemente combatidas por opositores e defendidas por adeptos. Assim, não causa surpresa se, no momento da escolha e manejo dos instrumentos para a operação, tal embate de interesses e intenções se mantenha e apresente novas facetas. A operacionalização da autodeclaração e,

posteriormente, da verificação sobre a veracidade do que foi declarado é um elemento que complexifica ainda mais o cenário.

Para implementar a política pública alcançando os objetivos de inclusão propostos, impõe-se o desafio de que os beneficiários sejam devidamente atendidos. Assim, afastar possíveis não beneficiários, em um contexto no qual as linhas de delimitação dos grupos raciais são naturalmente sutis, impõe-se como um problema maior. Por certo que a identificação racial deverá partir da própria pessoa, pois a indicação externa oferece riscos como a discriminação negativa, por exemplo. Contudo, lidar com a realidade da mestiçagem – fenotípica – brasileira não é um desafio trivial. Mesmo em meio às incertezas, a busca de apoio para melhorar assertividade da aplicação do critério racial pode ser apoiada pela identificação de terceiros, bem como o uso de mecanismos adicionais. No intento de bem delinear o grupo de beneficiários, vários instrumentos podem ser mobilizados, tais como preencher formulários, pedir declarações assinadas, prever entrevistas, exigir avaliação de fotos e formar avaliação por comitês de verificação posteriores ao ato de autoidentificação. A confirmação da autodeclaração por comitês é a alternativa mais controversa das apresentadas (IKAWA, 2008).

Roger Rios (2018), num detalhado ensaio sobre as comissões de verificação, argumenta que é legítimo partir da autodeclaração para definir a identidade e o pertencimento ao grupo racial destinatário da política. Também argumenta que a confirmação posterior da comissão não revoga a autodeclaração, mas é complemento necessário para dissipar dúvidas, corrigir autodeclarações equivocadas e, no mais das vezes, confirmar a autodeclaração. Reconhece a delicadeza do tema quando afirma que não cabe às comissões confirmarem percepções subjetivas ou sentimentos pessoais dos postulantes que, embora não se discutam nem se menosprezem como coerentes, justo por serem subjetivos, não podem conduzir à política pública. Prossegue num ponto complexo da análise:

(...) na atividade de identificação étnico-racial, o que importa, tanto para a autodeclaração, quanto para a heteroidentificação, é a raça social, uma vez que a discriminação e a desigualdade de oportunidades atuam de modo relacional, no contexto das relações sociais e intersubjetivamente; (...) que a previsão de consideração exclusiva dos aspectos fenotípicos, presente na política pública, deve ser compreendida contextualmente, uma vez que a compreensão da raça social, da identidade racial e do racismo subjacentes às ações afirmativas é sociológica, política, cultural e histórica, e não em investigações biológicas (...) (RIOS, 2018, p. 216-217).

O mesmo autor aduz que a autodeclaração exige interpretação cuidadosa, visto que o fenômeno identitário é complexo, podendo o mesmo indivíduo viver múltiplas

identidades a depender dos ambientes em que vive e se movimenta. O autor também afirma que o candidato pode ser eliminado sem que tenha tido má fé na autodeclaração, no entanto, se for constatada declaração falsa, devem-se adotar providências administrativas. Conclui o argumento afirmando que a não confirmação da autodeclaração exige decisão unânime ou por maioria dos votos da comissão, devendo ser fundamentada e possuir instância de recurso (RIOS, 2018).

A partir das políticas de ação afirmativa para a igualdade racial, ser negro e reconhecer-se como tal – e autodeclarar-se e confirmar sua declaração perante o Estado – significa ser sujeito de direito de uma política para confrontar "os efeitos das desigualdades sobre as trajetórias individuais e coletivas de vida em um cenário competitivo que faz da população branca um signo do sucesso e do negro, uma metáfora do fracasso" (AKUAMOA *et al.*, 2019, p. 4). Tal representação reforça o argumento de que o corpo negro é um corpo político, conforme discutido anteriormente.

A atuação das comissões é cercada de desafios, uma vez que evitar que pessoas elegíveis não recebam o benefício e, ao contrário, que não haja "vazamento" desses benefícios a pessoas não elegíveis é sua principal função (AKUAMOA *et al.*, 2019, p. 14). Tal dinâmica, se por um lado desperta preocupações relevantes, por outro, é instrumentalizada para além dos receios de pretensos erros de inclusão para mascarar o questionamento à própria existência das políticas. É certo que o papel das comissões é mesmo controlar erros, inibir e identificar falsas declarações. Elas, por sua vez, encaram a difícil tarefa de tomar decisões a respeito de indivíduos com fenótipos de difícil classificação, o que, em alguma medida, pode gerar controvérsia, oposição e litígio (RIOS, 2018).

Além do mais, no contexto das verificações do requisito racial, outras ambiguidades precisam ser enfrentadas, como discutir a autodeclaração dos pardos. O IBGE considera, como negros, a agregação de pretos e pardos e tal definição se replicou nos regulamentos para a reserva de vagas. No entanto, a classificação fenotípica da pessoa parda é heterogênea, ambígua e flexível, assim como seu posicionamento identitário, pois nem todos que assim se declaram – pardos – se consideram negros (AKUAMOA *et al.*, 2019). No mesmo sentido, a percepção de processos sociais de pertença identitária é fundamental para o enfrentamento das declarações falsas, quando a organização necessita prever e planejar ações firmes e organizadas para que a conduta equivocada ou de má-fé de indivíduos não comprometa a política de forma global. Se voltarmos ao argumento de Roger Rios (2018) de que, além de aspectos fenotípicos, as comissões de verificação devem

considerar também questões contextuais como o reconhecimento social da raça, temos a dimensão das complexidades a que as organizações precisam fazer face na implementação das políticas de ação afirmativa.

Nesse percurso, mesmo que nem todos os problemas sejam eliminados, eles são significativamente reduzidos sem que comprometam a efetividade da política como um todo. De qualquer sorte, ainda é baixo o percentual de candidatos que se autodeclararam negros na candidatura a cargos públicos, o que pode ser explicado pelo fato de o contingente negro com ensino superior ainda ser pequeno, disso pode-se inferir que a efetividade das ações afirmativas no serviço público tenha correlação direta e causalidade (AKUAMOA *et al.*, 2019).

Frise-se que normativos posteriores confirmaram a realização do rito das comissões de verificação – reguladas como comissões de heteroidentificação – segundo tais recomendações conforme a literatura (IKAWA, 2008) e conforme as sentenças judiciais (STF, 2012), já antes preconizadas. A seguir, discorre-se sobre as mencionadas comissões.

4.4.3 Comissões de Heteroidentificação

O tema da verificação seguiu envolto em tantas complexidades que, mesmo com a decisão sobre as cotas em efeito vinculante¹⁸ do Supremo Tribunal Federal, que considerou legítimas as cotas raciais e recomendou – sem obrigar – o uso de instrumentos complementares, o debate normativo se manteve. A partir da necessidade de regulamentação da Lei nº 12.990/2014, que preconiza, em seu art. 2º, parágrafo único, que

na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (BRASIL, 2014).

A inclusão de tal dispositivo resulta da experiência já acumulada na pauta da implementação das reservas de vagas para pessoas negras, que acenou para a necessidade de reforçar a fiscalização e obrigar a administração pública a agir em busca da efetividade das políticas. Como a lei definiu *o quê*, mas não explicou *como*, ao dar curso, os órgãos públicos definiam, de forma discricionária, se iriam realizar algum procedimento de

¹⁸ Quando a decisão é aplicável para todos os casos presentes e futuros, cujo questionamento seja da mesma natureza. Quando a norma vale para todos.

verificação da autodeclaração dos candidatos e, em alguns casos, mesmo quando previsto o procedimento, sequer era realizado (AKUAMOA *et al.*, 2019). Alguns casos ganharam destaque na cena pública:

As denúncias de fraudes, com destaque para os concursos do Itamaraty e da Polícia Federal, ambos realizados em 2014, ganharam o noticiário, e as ações afirmativas voltaram à pauta. Em 2015, dois concursos autorizados pelo MP [Ministério do Planejamento] previam diferentes procedimentos administrativos para garantir a reserva de vagas, o que motivou o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU) a impugnarem os editais, obrigando o MP a instituir o procedimento no certame e a normatizá-la para uniformizar a operacionalização da verificação (AKUAMOA *et al.*, 2019, p. 7).

Fruto desse debate entre os órgãos envolvidos – a DPU, o MPU¹⁹ e o MP, foi editada a Orientação Normativa nº 3, no dia 2 de agosto de 2016, que estabeleceu critérios para o executivo federal, aderentes àqueles exarados a título de recomendação no julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as cotas na UnB, já mencionado. A norma determina que constem, nos editais de abertura dos concursos, os mecanismos para confirmar a veracidade da informação prestada pelos candidatos na autodeclaração, especificando que, única e exclusivamente, os critérios fenotípicos deveriam ser considerados. Entre 2016 e 2018, foi esse normativo que orientou a reserva de vagas em concursos na administração pública, circunscrita ao poder executivo federal (AKUAMOA *et al.*, 2019).

Nesse cenário, com a declaração da constitucionalidade da Lei das Cotas em concursos públicos já em tramitação no STF, é que, em 26 de dezembro de 2016, o poder executivo expede a Portaria Conjunta nº 11 do Ministério do Planejamento e do Ministério da Justiça, que cria o Grupo de Trabalho Interministerial²⁰ para regulamentar os procedimentos de heteroidentificação previstos na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014 (AKUAMOA *et al.*, 2019).

Os trabalhos do grupo consistiram, além de reuniões ordinárias, na organização de uma consulta pública virtual e um seminário jurídico e acadêmico. Como resultados dos trabalhos, foram entregues, ainda em 2017, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), um relatório final e uma minuta de normativo. Conforme o relatório final dos trabalhos do grupo interministerial, a confluência entre as discussões

¹⁹ Os autores se referem ao Ministério Público da União (MPU) como Ministério Público Federal (MPF).

²⁰ O grupo de trabalho contou com a participação de 16 servidores públicos: Kwame Akuamo, Liana Ferreira, Felipe Batista, Eduardo Gomor, Cleyton Domingues, Roseli Faria, Luana Vieira, Barbara Estanislau, Leonardo Passinato, Felicia Santos, Emiko Matsuo, Vanessa Abritta, Herbert Araújo, Jussara Tannure, Edson Gomes e Antonio Teixeira Lima Junior (MP, 2017; AKUAMOA *et al.*, 2019)

realizadas e a experiência acumulada até o momento – repita-se, no âmbito do poder executivo – propiciaram a formulação de uma série de diretrizes para nortear a regulamentação da atuação das comissões de heteroidentificação. Nas discussões de preparação, foram enfrentadas questões relativas a variações nos procedimentos, como o trecho do Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial, que se destaca a seguir:

Por essa razão, há que se afastar a ideia da necessidade de adoção de três ordens de critérios comumente aventados como desejáveis para a atuação das comissões de heteroidentificação, a saber: 1) medidas biométricas; 2) a investigação de antecedentes antropológicos, culturais e/ou biográficos que denotem a pertença do candidato à raça negra; e 3) a ancestralidade negra (genótipo) (MP, 2017, p. 35).

Assim, as diretrizes definidas são claras em relação ao uso exclusivo do critério fenotípico para confirmação da autodeclaração de candidato ou candidata à vaga reservada para pessoas negras com a declaração veemente dos formuladores de “que o reconhecimento racial na sociedade brasileira não opera de nenhuma dessas três maneiras” (MP, 2017, p. 36). A minuta criada pelo grupo deu origem à Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, editada pelo MP, cujo teor regulamenta procedimentos de heteroidentificação para fins de preenchimento das vagas reservadas aos candidatos autodeclarados negros nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990/2014. A publicação da Portaria Normativa revogou a orientação normativa que esteve em vigor entre 2016 e 2018, como antes mencionado (MP, 2018).

A norma disciplina o procedimento no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e firma a heteroidentificação como ato indispensável e complementar à autodeclaração de candidato ou candidata à reserva de vagas para pessoas negras. Estabelece, ainda, que a autodeclaração tem presunção relativa de veracidade e será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação. Fixa que a opção do candidato ou candidata se faça em campo específico do formulário de inscrição e que o candidato, até o final do período de inscrições no certame, possa desistir da opção por concorrer às cotas. Delimita que o candidato ou a candidata às cotas concorrerá concomitantemente na modalidade de ampla concorrência, a depender do seu escore de classificação (MP, 2018).

A Portaria Normativa nº 4 define que o procedimento de heteroidentificação é a identificação por terceiros da condição autodeclarada e ordena que seja realizado por comissão criada especificamente para este fim, que seja composta por cinco membros²¹, que atendam a “critérios de diversidade²²” e sejam cidadãos “de reputação ilibada”,

²¹ Cinco membros e suplentes para casos em que haja impedimento ou suspeição dos titulares.

residentes no Brasil, que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo²³ e “preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo” (MP, 2018, art. 6º).

A regra também faculta que, excepcionalmente, o procedimento seja realizado na modalidade telepresencial. Mesmo os candidatos que tenham optado por concorrer às vagas reservadas às pessoas negras, mas que tiverem obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência, deverão se submeter ao procedimento de heteroidentificação e o candidato que não comparecer ao procedimento de heteroidentificação será eliminado do concurso público. Outros detalhes específicos dos procedimentos são que os membros da comissão de heteroidentificação assinarão termo de confidencialidade sobre as informações pessoais dos candidatos, que será, também, mantido sigilo dos nomes dos membros da comissão de heteroidentificação, exceto para os órgãos de controle interno e externo, se solicitarem, e que serão publicados os currículos dos membros da comissão de heteroidentificação pelo órgão que promova o concurso (MP, 2018).

Fruto do aprofundamento da discussão do grupo de trabalho que elaborou a minuta da regra, surgem duas importantes inovações que conferem mais segurança ao procedimento: apenas características fenotípicas serão consideradas e fica vedada a apreciação ou avaliação de quaisquer registros ou documentos, laudos, certidões, nem pareceres de confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em outros concursos públicos. Ademais, o procedimento de heteroidentificação será filmado e sua gravação será utilizada na análise de eventuais recursos interpostos pelos candidatos. A Comissão deve deliberar por maioria dos seus membros, produzindo parecer motivado (MP, 2018).

Por fim, o diploma normativo prevê instância de recurso sobre o parecer da comissão de heteroidentificação, a primeira composta por membros diferentes da primeira, mas que cumpram os mesmos requisitos de participação. Na fase de decisão de recursos dos candidatos ou candidatas irredignados com o parecer da comissão de heteroidentificação, deverá ser lançada mão aos recursos de filmagem do procedimento,

²² Garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade (MP, 2018).

²³ Com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, o Estatuto da Igualdade Racial (MP, 2018).

dos argumentos apresentados pelo reclamante e do parecer da comissão em primeira instância (MP, 2018).

É importante repisar que tanto a Orientação Normativa nº 3 de 2016 quanto a Portaria Normativa nº 4 de 2018, ambas expedidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, têm poder de regulamentação limitado à Administração Pública Federal, não estando obrigadas, ao seu cumprimento, as outras esferas do poder executivo (estadual, distrital e municipal), tampouco os outros poderes da União, dos estados e municípios e do Distrito Federal. Mesmo assim, conforme apresentaremos no capítulo 6, a análise dos editais dos concursos à magistratura federal, realizados entre 2016 e 2019, mostra que não há discrepâncias significativas às normas do poder executivo da União, ainda que sem citá-las explicitamente na documentação pesquisada.

4.5 OS LIMITES DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS

Em 2016, Tatiana Silva apresenta o relatório da pesquisa Reserva de Vagas para Negros na Administração Pública, cuja análise se debruça sobre o escopo e as características das medidas, num apanhado de aproximadamente uma década de iniciativas governamentais anteriores à Lei de nº 12.990/2014. Algumas das dificuldades apontadas no estudo dão ênfase à variação de nomenclatura adotada nas diferentes localidades e órgãos que implementaram a reserva de vagas para negros. Os termos usados como “negros”, “negros e pardos”, “afro-brasileiros”, “afro descendentes”, “afro descendência” foram empregados dando margem para interpretações diferenciadas na circunscrição do público-alvo das políticas. Para Silva (2016), tais interpretações “entremeiam desde o senso comum, o aspecto jurídico, o imaginário social da localidade e até o do próprio operador da política” (p. 29), afastando, em alguma medida, a política do seu objetivo. Outras dificuldades na implementação são da ordem procedimental, visto que gestores precisam lidar com listas específicas de inscritos, classificados e aprovados em cada fase, recursos para todas as modalidades de candidatos, leia-se ampla concorrência, cotistas negros e negras, indígenas e pessoas portadoras de deficiência. A questão comportamental é assinalada no relatório de pesquisa, já que há também críticas à reserva de vagas por parte de alguns dos agentes envolvidos, sendo que esses operadores e gestores invocam princípios isonômicos e meritocráticos para justificar seu posicionamento contrário às

cotas. Nesse caso, verifica-se o cumprimento burocrático das ações afirmativas, sem que haja necessariamente uma aceitação geral da equipe.

O mesmo relatório salienta questões ditas mais estruturais, como a falta da participação de instituições e movimentos sociais ligados à temática da igualdade racial na formulação e implementação das políticas de reserva de vagas. Além disso, não foram observados o acompanhamento nem a sistematização dos resultados das políticas em nenhum dos órgãos governamentais que adotaram reserva de vagas, no entanto, como a implementação de normas e procedimentos para a discriminação positiva nos entes públicos pesquisados, à época, era progressiva, sendo possível haver ajustes incrementais conforme sua evolução.

A falta de envolvimento da área administrativa com a temática, aliada à ausência de cobrança do movimento social e das áreas de igualdade racial, contribui para a limitada oferta de dados sistematizados. Em consequência, há pouca transparência das informações, dificultando o controle social e a avaliação da medida (SILVA, 2016, p. 58).

A complexidade na implementação da reserva de vagas é explorada por Mello e Resende (2019) a partir da análise em torno de um corte temporal de três anos. Revendo mais de 3 mil editais de concursos que oferecem aproximadamente 15 mil vagas para a docência em 63 universidades federais, o estudo demonstra a sub-representação do contingente negro, já que a ocupação foi inferior a 5%. Segundo os pesquisadores, “tal realidade parece estar na contramão dos objetivos da Lei nº 12.990/2014”, que delimita que sejam cumpridos 20% das vagas por pessoas negras (p. 162). No mesmo sentido, Faria (2015) ressalta que, embora a aplicação da Lei nº 12.990/2014 deva ser imediata, admite dificuldades na consecução dos objetivos firmados para a sua implementação:

os efeitos dela [Lei nº 12.990/2014] na universidade e, posteriormente, na sociedade será a longo prazo. Isso porque, além dos entraves inerentes à carreira docente, que depende de concurso público fragmentado por área de conhecimento e dispõe de poucas vagas, trata-se de um processo de democratização de uma profissão que foi histórica e culturalmente reservada a uma pequena parcela elitizada da sociedade (FARIA, 2015, p. 96).

Nesse ponto, é importante lembrar que tanto a referida Lei quanto as normas que a regulamentam estabelecem periodicidade de dez anos para a sua aplicação, ou seja, entre 2014/2015 e 2024/2025, têm pouco potencial para alterar a realidade como está posta. Ao admitir-se que, até o presente, as cotas para o concurso da docência em universidades federais bem como os da magistratura federal aos quais se dedica este estudo têm pouca efetividade na sua implementação e lançam luz à problemática adicional de que um

intervalo de tempo limitado representa para o alcance de um objetivo de 20% de preenchimentos desses cargos por pessoas negras.

Ao passo que reconhecem o avanço que representa a lei de cotas, outros estudos apontam dificuldades concretas enfrentadas na implementação. Bulhões e Arruda (2020) analisam o acesso a carreiras de nível médio e superior na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ – e concluem que omissões e barreiras institucionais prejudicam a plena aplicação da norma de reserva de vagas na instituição. Mais do que isso, observam que quanto maior a escolaridade exigida para o cargo e quanto maior o nível de prestígio e remuneração da carreira, mais obstáculos são percebidos no acesso de negras e negros. Duarte e Ferreira (2017) aduzem no mesmo senso e apontam que, nas carreiras mais elitizadas, se observam estratégias para evitar o acesso de pessoas negras.

Limites das políticas de cotas como via de redução de combate ao racismo e da desigualdade racial em espaços profissionais são postos em questão por Ferreira (2016), ao estudar a lei de cotas para concursos na Administração Pública Federal. O autor observa aspectos referentes ao “quanto” a lei de cotas abrange, a “quem” se destina e “onde” é aplicada, conceituando “sub-representação legal” como

a situação identificada na legislação que rege as cotas raciais, que ao eleger certos critérios em detrimento de outros, no que se refere a quanto, onde e quem, mantém a proporção de pessoas que podem vir a ser beneficiadas por essa política inferior à proporção deste mesmo grupo na população brasileira (p. 175).

Tal conceito foi construído num estudo cujo marco teórico se funda na Teoria Crítica da Raça, que tem o escopo de compreender e transformar as múltiplas dimensões do poder nas sociedades nas quais elas foram determinantes da constituição de hierarquias sociais racializadas (DELGADO; STEFANCIC, 2001). A fundamentação da Teoria Crítica da Raça agrega cinco princípios, que são (i) a centralidade dos conceitos de raça e racismo; (ii) o desafio posto à ideologia dominante; (iii) o comprometimento com a justiça social; (iv) o conhecimento experimental como basilar; e (v) a perspectiva interdisciplinar como estratégia de interpretação (SOLARZANO; CEJA; YOSSO, 2000 *apud* DUARTE; FERREIRA, 2017). A Teoria Crítica da Raça apresenta fórmula oposta ao pensamento liberal, pois distingue ações afirmativas de uma mera priorização racial para, ao contrário, considerá-las como medidas que, apesar das suas limitações, enfrentam o mito da igualdade quando criam exceções ao privilégio racial branco, tal como está dado nas sociedades contemporâneas (CRENSHAW, 1995 *apud* DUARTE; FERREIRA, 2017). Postula, assim, que o ordenamento jurídico vá além da igualdade formal ou de tratamento que é o ponto de partida para as reivindicações de igualdade real. Contudo, as normas e ações precisam ser

aprimoradas e ajustadas para redistribuir poder e recursos na proposta de uma igualdade real (GOMES, 2003; HARRIS, 1993 *apud* DUARTE; FERREIRA, 2017).

Esse é o sentido em que o estudo da implementação, suas potencialidades e limites podem contribuir para a reflexão sobre as políticas de promoção da igualdade racial, sua trajetória e contornos, visando aprimorar a relação entre a principiologia jurídica e a entrega de direitos reais às camadas excluídas da sociedade.

Ter a chance de se ver e reconhecer-se como um corpo possível de ocupar qualquer espaço dentro de sua própria sociedade, para os fenótipos negros, é psicologicamente essencial na preparação para a disputa por um lugar em qualquer instância. E poder ocupar, principalmente, os lugares de poder, junto ao Estado, desconstruindo a ideia de que apenas corpos brancos teriam a capacidade de alcançá-los é um passo importantíssimo na busca pela conquista, sobretudo, do direito à humanidade (BOMFIM, 2018).

Ao discutir o tema da efetividade das cotas raciais no ingresso para a magistratura federal, há de se focalizar, em alguma medida, sobre qual escopo a implementação se debruça. Entre simplesmente implementar a reserva de vagas nos concursos ou fazê-lo de maneira que os resultados reflitam a efetiva inclusão de pessoas negras entre os aprovados, há uma diferença sensível. Nesse sentido, quais respostas se esperam da implementação é um aspecto relevante. E mais, prosseguir o debate sobre um sistema de cotas com suas respectivas estratégias de implementação, explorando seus limites em busca de respostas, pode dar o caminho para a interpretação dos resultados à luz das complexidades da implementação.

4.6 CONFLITOS IDEOLÓGICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS

Na defesa teórica de uma miscigenação dos círculos de poder, Moreira (2016) prescreve que eivar meios de criar uma liderança representativa, a despeito das lideranças históricas, é reconhecer a esfera pública como um campo de luta pela dominação social. Esse reconhecimento nos põe diante da questão ideológica que subjaz à decisão do Estado em intervir de modo a propor a concretização da igualdade, o que significa um salto da retórica do princípio do direito para a ação concreta. Também, para Volpe e Silva (2016), as cotas raciais portam componente ideológico oposto ao liberalismo, pois representam o intervencionismo estatal para além da esfera econômica, mas como um regulador das relações sociais. Novamente a dicotomia entre discurso igualitário e concretização da igualdade é pautada:

Embora direitos iguais sejam reconhecidos nos livros, como uma medida simbólica para obter cooperação, os governos não se sentem compelidos a respeitar as obrigações correlatas a esses direitos iguais, nos mesmos termos para todos os membros da sociedade. A partir do momento em que os custos para exigir a implementação dos direitos através do Estado de Direito são desproporcionalmente maiores para alguns membros da sociedade do que para outros, ele se torna um bem parcial, favorecendo essencialmente aqueles que possuem poder e recursos para conseguir vantagens com isso (VIEIRA, 2007 *apud* VOLPE; SILVA, 2016, p. 9).

Complementam Bolyan (2002 *apud* MOREIRA, 2016) e Crowby (1991 *apud* MOREIRA, 2016) que o uso da intervenção estatal pelo sistema de cotas, ao contrário de uma concepção de igualdade baseada na suposição de um tratamento simétrico, representa políticas que

incorporam uma noção de igualdade que reconheça a diferença estrutural entre grupos. Os agentes públicos e privados que implementam esses programas não discriminam certos indivíduos para garantir privilégios a outros; eles atuam para que grupos minoritários tenham acesso a oportunidades que geralmente não estão acessíveis a eles. Mais uma vez, ações afirmativas partem então da noção de **igualdade de resultados**, um princípio que justifica iniciativas que têm por objetivo garantir que membros de diversos grupos tenham o mesmo nível de sucesso social (grifo nosso) (p. 132).

O argumento de que a perseverança de distinções entre grupos por si só encoraja as “suposições hierárquicas” é defendido por Desmond King (2007). Para o teórico, a visão fixa de que alguns grupos da sociedade não são considerados como membros plenos exige medidas de compensação e reconciliação a fim de devolver a noção de pertencimento, além de reconhecer e buscar a neutralização de danos infligidos a esses grupos.

Draibe (1990) apresenta uma discussão mais objetiva e igualmente relevante sobre o embate ideológico que pode envolver uma política afirmativa como um todo, mas consideramos a questão especialmente sensível quando se deseja explorar a implementação – e seus resultados – de forma mais pontual. Para a autora, o debate racial sobre políticas públicas oscila entre promover “igualdade de oportunidades” ou “igualdade de resultados”, o que ela considera uma dimensão dupla e contraditória. Como já mencionado, trata-se de saber quais objetivos a implementação se importa em atender e, consequentemente, que resultados se pode dela esperar. Segundo Sônia Draibe (1990, p. 4):

A igualdade de resultados baseia-se em um critério igualitário para a distribuição de recursos, produtos e serviços – uma redistribuição adequada às necessidades e referida a uma concepção de direitos que devem ser garantidos igualmente a todos os cidadãos, independentemente de qualquer condicionante prévio (diferenças pessoais, contribuições sociais, inserção no mercado de trabalho etc.). (...)

Contrariamente, atender ao ideal de igualdade de oportunidade tem o significado de respeitar as “diferenças” e, no limite, legitimar a desigualdade: enfatizando o mérito (o esforço de cada um, as habilidades e capacidades diferenciadas etc.)

reforçam-se as bases de sua definição – as diferenças de renda e de condições sociais prévias e presentes no processo de inserção no mercado de trabalho.

Tatiana Dias Silva (2018), em seu artigo “A Gestão Pública na zona do não ser”, recorre ao modelo teórico de matriz de dominação (COLLINS, 2000 *apud* SILVA, 2018) para definir que uma mentalidade eurocêntrica de domínio total da metrópole sobre as colônias se transpôs para além das relações históricas entre o norte e o sul global. Para a autora, tal embate de forças conforma, também, as relações internas das nações colonizadas após os processos de independência. É o caso do Brasil, onde se vê estabelecido um “projeto de colonização interna em hierarquias sociais baseadas na raça, no gênero e na origem” (SILVA, 2018, p. 161). A pesquisadora faz uso da noção de colonialidade de poder (SILVA, 2018) e de reserva de mercado colonizada pela elite (SILVA, 2013) nos seus estudos sobre a ocupação de cargos públicos por pessoas negras na qual se preserva a estrutura de poder entre grupos dominantes diante de outros subalternizados.

Ela mostra o uso do modelo analítico da matriz de dominação como uma faceta que vai além dos aspectos individuais e de grupo, apresentando-o como uma estrutura na qual as interseccionalidades operam de forma complexa na produção de modelos psicológicos, sociais e estruturais de exclusão. Desse modo, tece-se o condão que, “para enfrentar a opressão em busca do empoderamento, é necessário conhecer as fontes e o *modus operandi* do poder” (SILVA, 2018, p. 161). Esse é um aspecto específico no qual o estudo sobre os resultados da política pública de cotas para o acesso à magistratura federal pode trazer uma contribuição de valor.

A teoria da matriz de dominação apresenta uma combinação complexa de domínios de poder e eixos de dominação. O domínio estrutural diz respeito a como as instituições, de forma sistêmica, e independente da intencionalidade, reproduzem padrões de desigualdade. O domínio disciplinar se refere a como a supervisão burocrática gerencia as posições hierárquicas e de poder no interior da burocracia. O domínio interpessoal é afeto ao relacionamento cotidiano; o domínio hegemônico é a cultura e a ideologia que justificam os outros domínios. Esse imbricado cenário de forças e resistências pode, por um lado, promover protestos e gerar obstáculos à formulação de políticas públicas de equidade racial como no passado recente do Brasil, por outro, pode contribuir para imobilizar a implementação, além de produzir uma imagem falaciosa de que uma vez instituída a política, novas intervenções são desnecessárias (SILVA, 2018).

Na mesma esteira das questões ideológicas que se apresentam como problemas de implementação estão as representações sociais e os estereótipos. Estereótipos motivam o

comportamento das pessoas nas interações privadas, mas também na vida pública enquanto representantes de instituições nas quais atuam. Além de poderem agir de forma discriminatória, os membros dos grupos sociais dominantes podem criar ou conformar as regras de funcionamento de instituições públicas e privadas para que elas operem de acordo com seus interesses. Se o papel dos burocratas é decisivo na implementação de políticas públicas, como já observado, a discriminação contra minorias pode se manifestar igualmente de forma sistêmica porque ela está presente nas diversas instituições sociais, organizações que atuam de forma integrada no processo de exclusão. Mecanismos assim podem ser reproduzidos e nortear a ação de agentes responsáveis por ações discricionárias, mas também na produção de normas que riscam impedir ou dificultar o acesso a oportunidades, contribuindo para um processo de estratificação durável (TILLY *et al.*, 1998; MASSEY, 2007 *apud* MOREIRA, 2016).

Este capítulo tratou da adoção de cotas raciais no setor público e buscou traçar um panorama da atuação do Estado e suas iniciativas pioneiras no uso da reserva de vagas como ação afirmativa preponderante no esforço para combater o racismo e reduzir a produção e a reprodução de desigualdades historicamente resilientes entre negros e brancos. Também tratou da lei de cotas para o serviço público, bem como dos debates políticos e judiciais envolvidos até a pacificação legal e do avanço da atuação administrativa do estado, ao regulamentar os procedimentos de heteroidentificação, para assim fazer frente ao desafio de que a política de cotas atenda devidamente o seu público-alvo. Desenvolve-se também a discussão sobre instrumentos de operacionalização das cotas, os limites da implementação, bem como os conflitos ideológicos relativos ao debate racial que envolve a implementação e que transversalizam não somente atuação estatal, mas também toda a sociedade.

No âmbito dos poderes legislativo e judiciário, mesmo com a promulgação da lei de cotas, em 2014, as disputas e a judicialização da efetivação da reserva de vagas em concursos persistem até o julgamento da Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC) nº 041, no STF, que reafirma, em 2017, a validade da lei de cotas, bem como sua abrangência a todos os poderes da Administração Federal. No entanto, o poder judiciário, que é o recorte da presente pesquisa, já em 2015, regulamenta a aplicação da Lei nº 12.990/14, apesar das barreiras institucionais presentes, como veremos no capítulo que segue.

5 O PODER JUDICIÁRIO E O ACESSO À MAGISTRATURA FEDERAL

Houve anteriormente inovações em políticas de igualdade racial surgidas, primeiramente em iniciativas isoladas nas esferas estaduais, municipais, sob a vigência do PNAA, depois o movimento uníssono foi consolidado no âmbito do poder Executivo pelo Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, e pela Lei de Cotas para a Administração Federal, em 2014. Ademais, a pacificação da jurisprudência de efeito vinculante sobre a constitucionalidade das cotas raciais nas universidades brasileiras e da reserva de vagas para concursos públicos em todos os poderes da União foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal. Tais eventos, somados a ações de valorização em projetos didáticos, culturais e midiáticos, afirmam o projeto estatal que, à época, prioriza a promoção da igualdade na senda para o desenvolvimento econômico e social. É por esse caminho, por força normativa ou para seguir a diretiva, que o processo democrático brasileiro assume, naquele momento, que os outros poderes também adotem a reserva de vagas para negros, como o poder judiciário, que se passa a analisar. Antes, cabe traçar um rápido panorama sobre esse poder.

5.1 PODER JUDICIÁRIO

A Constituição Federal de 1988, assim como todas as que lhe antecederam, prescreve a tripartição de poderes. No seu segundo artigo, declara que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). Os poderes têm estabelecidas prerrogativas de interferir uns nos outros para assegurar as garantias constitucionais e estabelecer o equilíbrio entre eles. O poder Legislativo é um sistema bicameral, exercido pelo Congresso Nacional na Câmara de Deputados e pelo Senado Federal. O poder Executivo é exercido pelo Presidente, auxiliado pelos Ministros de Estado. O Poder Judiciário, com sua estrutura complexa e verticalizada, como veremos adiante, é exercido pelos seus órgãos – incluídos aqui os magistrados – e é responsável pela jurisdição, tendo como garantias da magistratura a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídio (AMARAL, 2018).

O Poder Judiciário é assim um dos poderes da União e sua responsabilidade é a jurisdição. Por características da jurisdição, entende-se (i) que seja o cumprimento dos

deveres e obrigações impostas pela ordem jurídica – ou secundariedade; (ii) que a atuação seja livre de interesse próprio no objeto do processo e não se busque favorecer uma das partes – ou imparcialidade; (iii) que a vontade dos conflitantes substitua a vontade do juiz e seja representada nos julgamentos – ou substitutividade; (iv) que atue somente diante de provocação – ou inércia; (v) que a solução de conflitos seja definitiva – ou definitividade; e, por fim, (vi) que seja indivisível – ou unidade da jurisdição (MASSON, 2016).

As características aqui descritas compõem um quadro retórico questionável e pouco verificável na história política nacional remota²⁴ ou recente²⁵.

O Poder Judiciário é composto pelo Conselho Nacional de Justiça, o Supremo Tribunal Federal, o Supremo Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e os Juízes Federais, os Tribunais e os Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Na Figura 1 está o organograma para uma melhor compreensão da estrutura e da subordinação do poder judiciário.

²⁴ “Desde os primeiros decênios da colonização portuguesa, a sociedade aqui organizada apresentou um caráter dúplice: por trás do mundo jurídico oficial, protocolarmente respeitado, sempre existiu uma realidade de fato bem diversa em geral oculta aos olhares externos, realidade essa em tudo conforme aos interesses próprios dos titulares do poder efetivo” (COMPARATO, 2016, p. 117).

²⁵ No caso recente e notório, graças ao poder da reprodução dos fatos via tecnologias digitais, o duelo entre a “Operação Lava-Jato” da Polícia Federal, encampada pelo juiz federal Sérgio Moro, e a série de reportagens intituladas “Vaza-Jato”, chefiadas pelo jornalista Glen Greenwald, trouxeram a público a precariedade da lisura de princípios do poder judiciário, no caso específico, em colaboração vedada por lei com o Ministério Público Federal. O julgamento e a prisão, em segunda instância, do ex-presidente Lula, também contrária ao texto constitucional, sob a alegação de “fatos indeterminados”, fez-se erguerem vozes insuspeitas contra a sentença, no Brasil e no exterior, como a de Susan Rose-Ackerman, professora de Yale, considerada maior especialista em corrupção no mundo, que assinou com outros 16 juristas estrangeiros um manifesto que se insurgiu: “Não há Estado de Direito sem respeito ao devido processo legal. E não há respeito ao devido processo legal quando um juiz não é imparcial, mas atua como chefe da acusação” (CARVALHO, 2019).

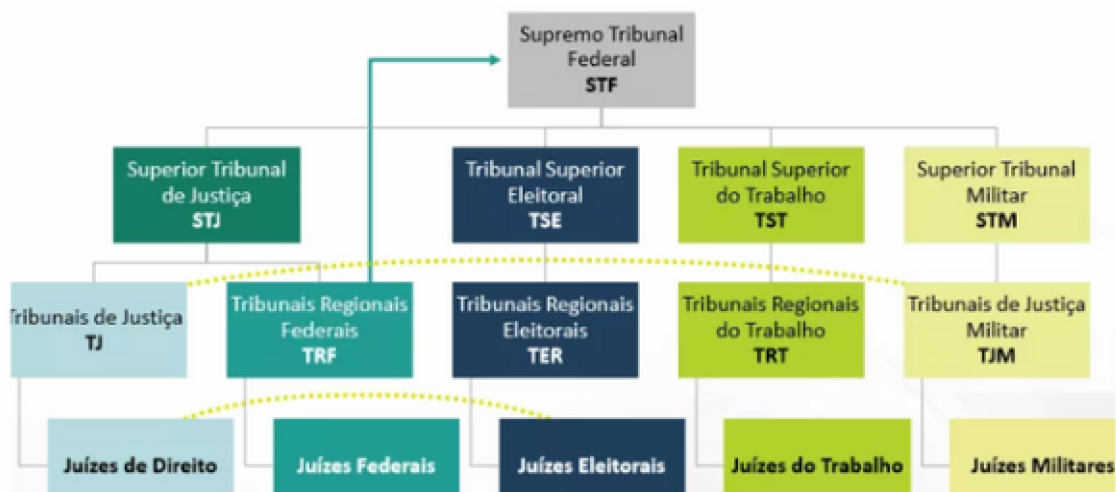


Figura 1 – Organograma da estrutura do Poder Judiciário
Fonte: Coelho (2018)

5.2 A RESOLUÇÃO Nº 203/2015 DO CNJ – AS COTAS DO PODER JUDICIÁRIO

A Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (CNJ, 2015c), regulamenta a Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014, e entrou em vigor na data da sua publicação, fixando a reserva aos negros de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura, pelo prazo de dez anos. A resolução se restringe ao texto da lei para estender, para o poder judiciário, em todos os seus ramos e esferas, a reserva de vagas e o regramento dos certames.

A realização do 1º Censo do Poder Judiciário (CNJ, 2014), realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, em 2013, foi a primeira pesquisa destinada a traçar o perfil de magistrados e servidores de todos os tribunais e conselhos que compõem o judiciário brasileiro. O censo abrangeu as esferas da justiça nos âmbito federal e estadual em todos os seus segmentos. Realizado no segundo semestre de 2013, teve, em sua gênese, o processo de Pedido de Providências nº 0002248-46.2013.2.00.0000.9 (CNJ, 2012), postulado pela reclamante de origem indígena Juliene Vieira Fagundes Cunha, em 2012, cujo relatório do Conselheiro Ney José de Freitas foi acolhido em plenário. No pedido, a requerente solicitou ao Conselho Nacional de Justiça providências para fixar

as diretrizes das políticas públicas para o preenchimento de cargos no Poder Judiciário, fixando percentuais para negros e índios, inclusive para os cargos de Juiz Substituto. Defende as cotas, afirmando que elas não se prestam apenas às ações afirmativas para a questão do acesso à educação, mas também para a inclusão social nos cargos públicos, por meio de eleições ou concursos públicos (CNJ, 2012, p. 2).

A requerente evoca, ainda, a manifestação em que o entendimento do Juiz José Eduardo de Resende Chaves Júnior, da 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, é enfático:

O Conselho Nacional de Justiça não pode continuar a fazer vista grossa para o problema racial no Judiciário. O seu papel de condutor das políticas públicas judiciárias, função que vem desenvolvendo com excelentes resultados concretos, deve ser orientado, o mais rápido possível, a exigir dos Tribunais brasileiros a combater de forma positiva, imediata e concreta a odiosa, hedionda e velada discriminação racial (CNJ, 2012, p. 3).

Cabe salientar que o relatório atendeu, apenas em parte, a solicitação da requerente, não tendo estabelecido as cotas para pessoas negras no poder judiciário, naquele momento, alegando não ser da sua competência e nem ser o pedido de providências um procedimento adequado para tal. Contudo, destacamos o posicionamento do Conselheiro sobre o acesso à magistratura:

Sem embargo (...) veja-se que o ingresso na carreira da Magistratura é bem mais dificultoso do que o ingresso nos cargos, empregos e funções públicas, que, também por determinação constitucional, serão acessíveis aos que preencherem os requisitos estabelecidos em lei, consoante regra do art. 37, caput e incs. I e II, da Constituição Federal (grifo nosso) (CNJ, 2012, p. 12).

De outra parte, o voto do relator foi seminal para a política de cotas, já que dele se originou o processo de estudo para a normatização. A partir desse voto, teve origem o Procedimento de Comissão na Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas, sendo relator o Conselheiro Paulo Teixeira (CNJ, 2015a). Como mencionado, o procedimento de comissão dá início aos estudos para a fixação de políticas públicas para o preenchimento de cargos no poder judiciário, buscando definir percentuais para negros e indígenas, inclusive para os cargos de juiz federal substituto. No processo de diálogo em torno da matéria, estiveram implicados, além do relator do processo, o Conselheiro Paulo Teixeira, o Departamento de Pesquisas Judiciárias, a Secretaria de Gestão de Pessoas entre outras divisões do CNJ, contanto com informações da SEPPIR e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

O censo foi a primeira medida tomada sobre o tema no âmbito da Comissão Permanente. A coleta de dados teve a participação de 60% dos servidores da Justiça e 64% dos magistrados e apurou, à época, um percentual de 15,6% dos magistrados brasileiros que se declararam como negros. Os dados do 1º Censo do Poder Judiciário subsidiaram o

acórdão e a resolução que determinou a política pública de cotas para negros no Poder Judiciário. No entanto, há críticas sobre o processo de coleta de dados que, segundo Mello e Resende (2019), só cobrem cruzamentos por ano de ingresso, sexo e ramos da justiça, não sendo possível verificar outras questões importantes como os cargos e funções comissionadas no recorte racial. Revelam ainda que, apesar de o censo ter sido realizado para atender a análise do perfil racial do Judiciário, as poucas desagregações com recorte racial dificultam a visualização das desigualdades raciais, sendo que outros temas acabaram ganhando mais destaque na pesquisa. Assim, uma seção foi dedicada às opiniões das magistradas sobre desigualdade de gênero, o que não ocorreu em relação à desigualdade racial, mesmo que motivação da enquete tenha sido o mote racial. Quanto a esse ponto em especial, Milanezi e Silva (2019) aduzem para a noção de silenciamento das questões raciais na gestão de políticas públicas. Para as autoras, é mister compreender a forma como o silêncio é usado como estratégia de ação, que finda por permitir a reprodução de desigualdades raciais. Ainda, segundo elas, o silêncio pode habitar nas burocracias criadas para implementar políticas públicas. “Silenciar ainda é uma prática muito viva das relações raciais brasileiras. (...) Com poucos repertórios antirracistas institucionais, abandonar o silêncio pareceu ser mais difícil que adotar outras práticas que o colidem” (p. 441-442).

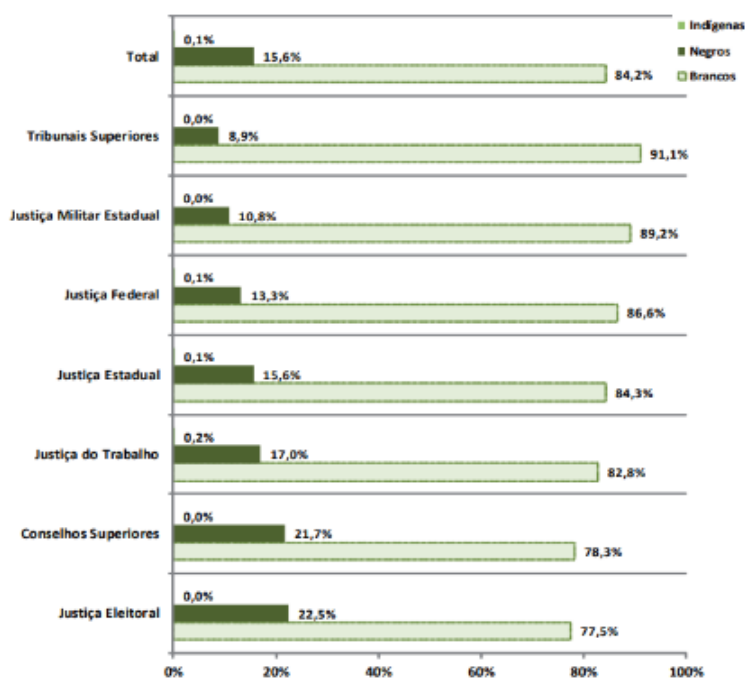
Cássio de Souza (2019) apresenta um modelo de análise de como as instituições formais são influenciadas pelas instituições informais. No seu estudo, ele aponta como opera a dinâmica do conflito entre objetivos formais²⁶ e objetivos informais²⁷ nos ambientes institucionais. Segundo o autor, barreiras institucionais se manifestam de forma visível, mas também de forma invisível no fazer diário das organizações. A isso, ele designa serem táticas de acomodação, que operam para impedir o progresso de pautas que enfrentam o *status quo*. O autor aduz que as táticas de acomodação são empregadas quando os objetivos formais colidem com os objetivos informais que, mesmo não declarados, permeiam o tecido social e igualmente as instituições.

Apesar das dificuldades apontadas, o 1º Censo traz um diagnóstico incontornável sobre a desigualdade racial nos quadros do poder judiciário, que é um importante ponto de partida para a tomada de decisão sobre a adoção de regulamento aos pressupostos da Lei nº 12.990/2014 para o poder judiciário. No Gráfico 2, demonstram-se alguns dados importantes do 1º Censo:

²⁶ Como a representatividade feminina.

²⁷ A dominação masculina em oposição à inclusão de gênero.

Gráfico 2 – Percentual por cor ou raça segundo o ramo de justiça



Fonte: CNJ (2014).

O Gráfico 2 apresenta o percentual dos magistrados por cor e por raça, segundo a autodeclaração feita na ocasião da resposta ao questionário do censo. Nele, tem-se que apenas 15,6% dos magistrados que responderam à pesquisa são negros e negras, sendo que, nos Tribunais Superiores, que é o topo da carreira da magistratura, apenas 8,9% são pessoas negras. Quanto à Justiça Federal, esse percentual é de 13,3%.

O texto da Resolução nº 203/2015 do CNJ será abordado adiante, neste capítulo, no entanto, por oportuno, cabe destaque ao seu dispositivo que determina a realização de nova pesquisa no prazo de cinco anos decorridos da primeira edição do 1º Censo (CNJ, 2014).

Art. 9º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e vigorará até 9 de junho de 2024, término do prazo de vigência da Lei 12.990, de 9 de junho de 2014.

(...) § 2º Em 5 (cinco) anos, contados da publicação desta Resolução, **será promovida a segunda edição do censo do Poder Judiciário, oportunidade em que poderão ser revistos o percentual de vagas reservadas, bem como o prazo de vigência desta Resolução para cada ramo da Justiça, à luz dos dados coletados** (grifo nosso) (CNJ, 2015c, p. 1).

A nova pesquisa, intitulada “Perfil Sociodemográfico da Magistratura Brasileira” (CNJ, 2018b), foi realizada, em 2018, atendendo à determinação Conselho Nacional de Justiça, feita à época do 1º Censo. Na publicação do relatório da pesquisa, o CNJ proclama como objetivo da nova pesquisa “identificar quem são os magistrados brasileiros em termos de suas características demográficas, sociais e profissionais” (CNJ, 2018b, p. 5).

A coleta de dados foi realizada entre abril e maio de 2018 e os resultados revelaram uma ligeira elevação no percentual de magistrados negros no Brasil em todos os ramos de justiça (18,1% se autodeclararam negros e negras), se cotejado com os dados do 1º Censo. No entanto, o Perfil Sociodemográfico apresenta os dados em parâmetros diferentes do Censo, o que dificulta o exercício comparativo. Por exemplo, o Perfil não traz dados específicos dos Tribunais Superiores, designando uma categoria “Outros”, que engloba também os conselhos superiores. No entanto, distingue resultados de raça por gênero e faz ainda a separação entre pretos e pardos.

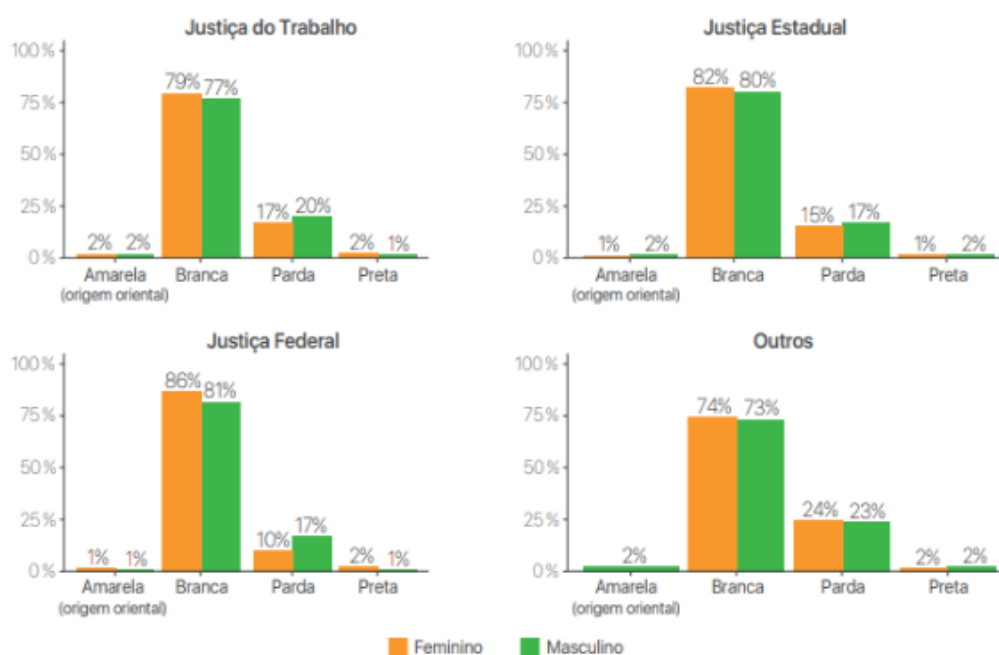


Figura 2 – Distribuição de magistrados por cor ou raça, segundo o segmento de justiça.
Fonte: CNJ (2018b).

Por ser o corte do poder judiciário que interessa para a pesquisa, focaliza-se nos dados da Justiça Federal. Na Figura 2, pode-se destacar que, na Justiça Federal, 12% das juízas que responderam à pesquisa são negras e 18% são juízes que se reconhecem como negros. Contudo, os resultados dos concursos nesse ramo de justiça não indicam que qualquer elevação ocorrida no número de juízas e juízes autodeclarados negros guardem nexos de causalidade com a reserva de vagas, como será explorado no capítulo 6.

5.3 A JUSTIÇA FEDERAL

Na estrutura da Justiça Federal figuram, em primeira instância, os juízes federais e os juízes federais substitutos, que são distribuídos entre as varas federais, localizadas nas capitais e no interior dos Estados. Cada vara federal deve contar com dois juízes e com um corpo de servidores e estagiários para atender aos processos que lhe são destinados. As varas federais vêm sendo especializadas, permitindo que a mesma matéria seja reunida, favorecendo a padronização de procedimentos e o ganho de tempo.

Cada Estado, na estrutura da Justiça Federal, recebe a denominação de Seção Judiciária, que é composta de diversas subseções, através das quais são distribuídas as varas pelo interior e capital.

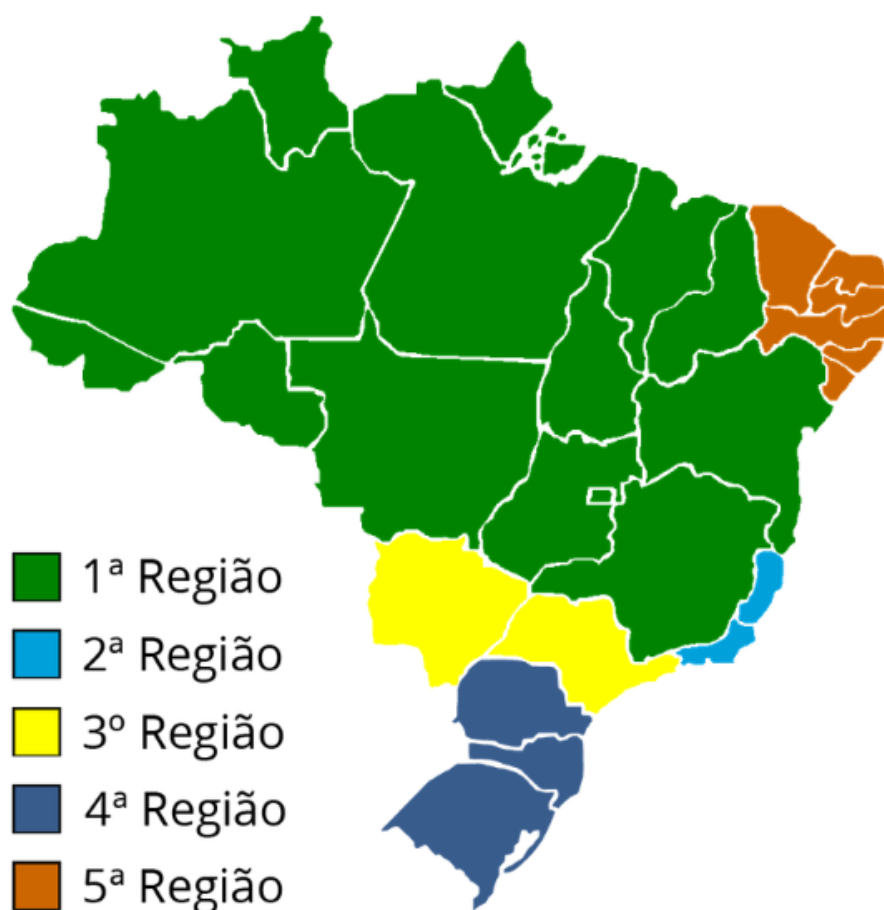


Figura 3 – Mapa das Regiões da Justiça Federal e suas jurisdições
Fonte: CJF (2018b). Relatório de Gestão.

O Conselho da Justiça Federal (CJF) é o órgão central que organiza a Justiça Federal das cinco regiões do país, em forma de sistema, por meio de normatizações que são tomadas no âmbito do seu plenário. O CJF regula os órgãos da justiça federal de primeira instância, que são as seções judiciárias (capitais dos estados), as subseções judiciárias

(cidades das regiões metropolitanas e interior dos estados com população superior a 100 mil habitantes), os juízes federais e os juízes federais substitutos. Regula, ainda, os órgãos da segunda instância da Justiça Federal composta pelos Tribunais Regionais Federais das cinco regiões e seus desembargadores. Segundo a Constituição Federal, os juízes também são órgãos do poder judiciário (BRASIL, 1988; BRASIL, 2008). As decisões do CJF são de observância obrigatória por todos os órgãos da Justiça Federal, conforme estabelece o art. 105, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ao CJF, cabe a supervisão administrativa e orçamentária, que consiste em gerenciar as atividades de administração judiciária, bem como aquelas relativas aos recursos humanos, à gestão documental e de informação, à administração orçamentária e financeira, ao controle interno e informática, além de outras que necessitem coordenação central e padronização. Por fim, o CJF é o órgão responsável pelas normas que regem os concursos à magistratura federal, desde que respeitados os limites e recomendações exarados pelo Conselho Nacional de Justiça, que é o órgão de controle de todas as organizações do poder judiciário.



Figura 4 – Organograma da Organização Administrativa da Justiça Federal
Fonte: Relatório de Gestão 2018 (CJF, 2019).

5.3.1 Magistratura Federal e suas prerrogativas

Quando se fala em diversificação dos espaços de poder, o que se almeja é a democratização do acesso aos cargos públicos e o favorecimento do acesso a recursos disponíveis e a garantia de que direitos individuais e coletivos alcancem uma distribuição minimamente justa, ao contrário do que se reproduz historicamente no país. Essa discussão sobre políticas de reparação no ramo da Justiça passa, necessariamente, por problematizar, ainda que não seja desconhecida do leitor, a distribuição sistemática de poder e privilégios entregues ao poder judiciário e, sobretudo, ao seu corpo de juízes.

São prerrogativas dos juízes a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. A Lei Orgânica da Magistratura – LOMAN – (BRASIL, 1979) é a norma que regula a magistratura e define que seus cargos são vitalícios após dois anos de exercício. Mesmo antes do vitaliciamento, só poderão perder o cargo diante de processo conduzido por seus pares, mantendo-o, durante todo o processo. Ademais, o juiz não pode ser removido – nem promovido, quando isso significar mudança de localidade – sem seu consentimento. Outros privilégios, como ter direito a afastamento para estudos, sem prejuízo da remuneração, e ter porte de arma, também estão previstos na LOMAN.

A remuneração dos juízes é irredutível e constante objeto de polêmicas, protestos e apurações. Segundo dados de 2019 do CNJ, o valor do subsídio para juiz de TRF é de R\$ 35.462,22; de juiz Federal, R\$ 33.689,11; e de juiz Federal substituto, de R\$ 32.004,65. Além disso, nos casos de transgressões disciplinares dos juízes, é acionado um intrincado esquema que mescla sigilo de inquérito e julgamento com a aplicação de punições leves, como advertência e censura e, nos casos mais graves, imputação de disponibilidade ou aposentadoria, ambos com vencimentos integrais (BRASIL, 1979). Conforme dados do CNJ, foram aplicadas, por ele, 87 punições, de 2007 a 2018, a magistrados e servidores. O quantitativo não pode ser desagregado apenas para os magistrados, mas se pode estimar que tais números são irrisórios, considerando que são menos de oito punições aplicadas por ano para um conjunto de 18 mil magistrados ativos no Brasil (CNJ, 2018a).

5.3.2 Caracterização da carreira da magistratura federal

O início da carreira dos juízes na Justiça Federal se dá pelo ingresso no cargo de juiz federal substituto (na primeira instância – ou vara), por meio de um certame complexo que será apresentado a seguir. Na região dos Tribunais Regionais Federais onde atuam, os juízes federais substitutos podem ser promovidos por critérios de antiguidade e

merecimento, primeiro para o cargo de Juiz Federal Titular (também na primeira instância) e finalmente para o cargo de Juiz do Tribunal, intitulado Desembargador Federal (agora na segunda instância). Daí por diante, os juízes federais podem ser indicados para o cargo de Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ)²⁸ ou do Supremo Tribunal Federal (STF)²⁹. Embora os critérios de indicação e escolha sejam definidos na Constituição Federal, eles possuem caráter subjetivo e, na prática, são fruto de arranjos nas redes de colaboração institucionais e políticas.

A Figura 5 mostra o organograma do fluxo de subordinação e as esferas de atuação em cada uma das etapas da carreira dos juízes federais:

²⁸ Escolhido e nomeado pelo presidente da República, a partir de lista tríplice elaborada pelo próprio STJ.

²⁹ A indicação de Ministro do STF é de livre escolha do Presidente da República, que respeita os seguintes preceitos: o candidato deve ser maior de 35 anos e ter menos de 75 anos; ter conhecimento jurídico reconhecido, o chamado notável saber jurídico; ter reputação ilibada, ou seja, ser pessoa idônea e íntegra. Após a indicação, o escolhido é sabatinado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ), composta por 27 senadores, conforme as etapas seguintes: (i) Sabatina – A sabatina consiste em questionar o indicado sobre suas posições em temas relevantes e muitas vezes polêmicos, como drogas, aborto, entre outros. Os senadores também podem perguntar sobre opiniões políticas e pontos do currículo, por exemplo. (ii) Parecer da CCJ – O parecer da CCJ precisa ser aprovado por maioria simples dos membros, em votação secreta. Caso seja, é encaminhado para aprovação em plenário. (iii) Aprovação no plenário – A indicação do presidente deve ser aprovada pela maioria absoluta do Senado, ou seja, ao menos 41 dos 81 senadores. Somente depois disso, o indicado pode ser nomeado pelo presidente. Todo o rito é previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

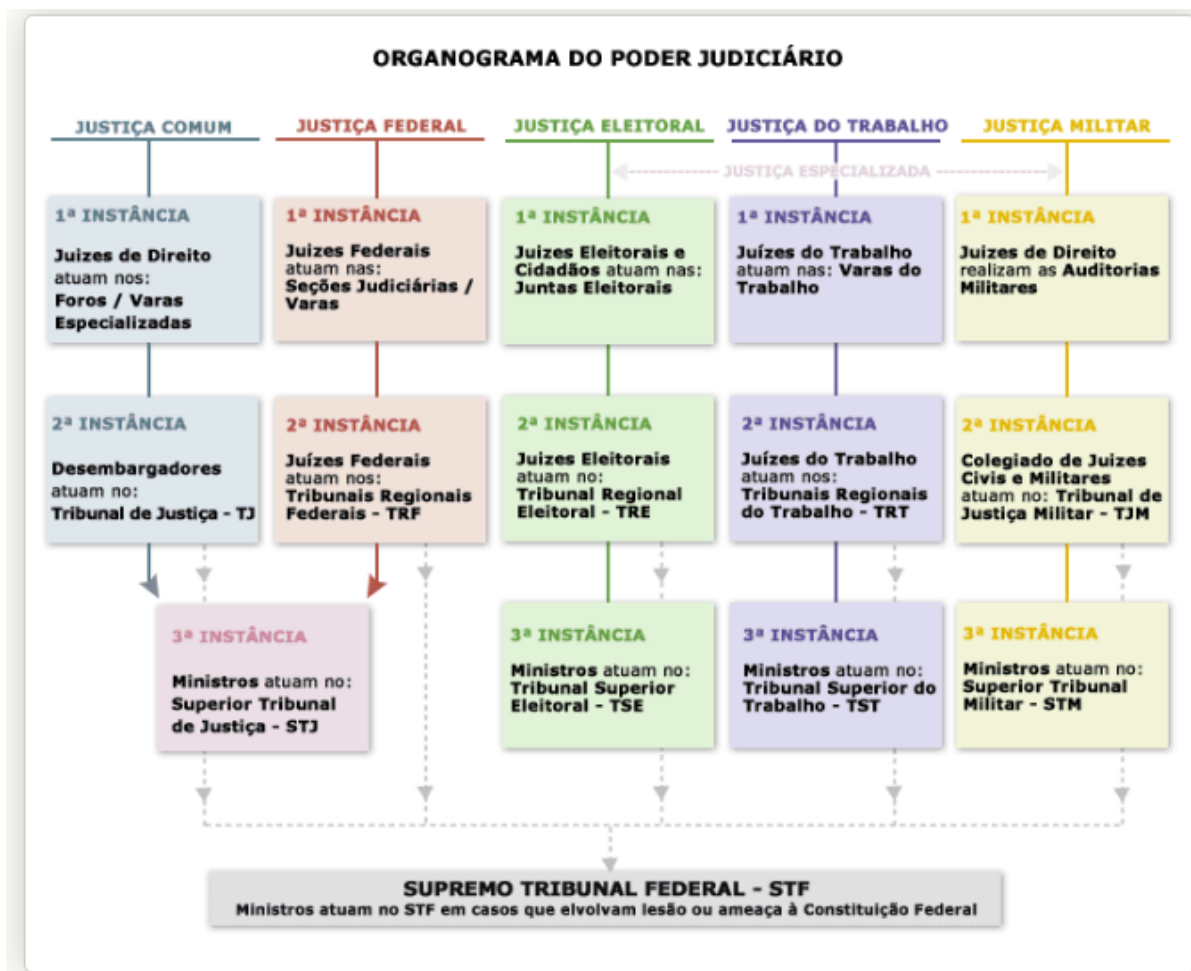


Figura 5 – Organograma do fluxo de subordinação do Poder Judiciário
Fonte: Coelho (2018).

Uma vez atingido o posto de ministro dos tribunais superiores (STJ e STF), os magistrados podem ser indicados como conselheiros do Conselho Nacional de Justiça – CNJ³⁰. Paralelamente à evolução linear na carreira, tanto os juízes federais quanto os substitutos podem ser, a qualquer tempo, convocados em função de auxílio³¹ pelos tribunais regionais, pelos tribunais superiores e pelo CNJ. Saliente-se que todas as convocações são gratificadas, o que inclui pagamento de deslocamento e diárias, se for o caso.

O fluxograma a seguir mostra, de maneira simplificada, a evolução na carreira dos juízes federais.

³⁰ Nove dos conselheiros são do Poder Judiciário, indicados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal Superior do Trabalho (TST). Os outros seis integrantes são advogados, procuradores e pessoas de notório saber jurídico, indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pela Procuradoria Geral da República (PGR), pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados.

³¹ Conforme a Lei Orgânica da Magistratura, a convocação é facultativa ao presidente do Tribunal e decorre da análise sobre a necessidade, conveniência e oportunidade (BRASIL, 1979), desde que atendidos os mesmos critérios de antiguidade e merecimento utilizados para as promoções na carreira da magistratura.

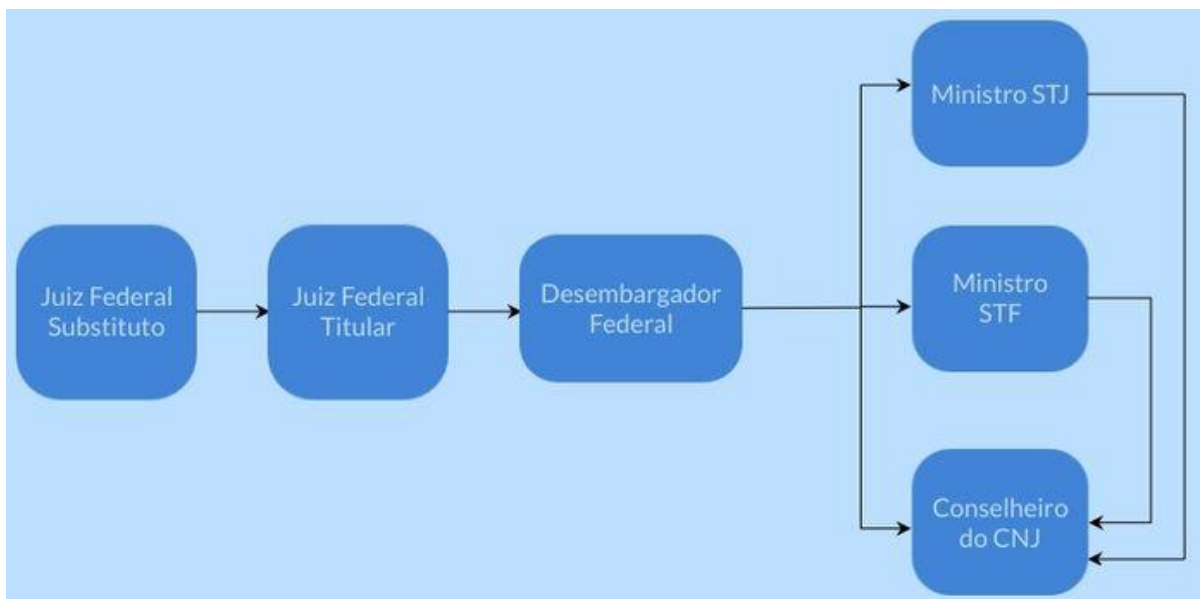


Figura 6 – Fluxograma da evolução na carreira da Magistratura Federal
 Fonte: Elaboração da autora. Arte de Carolina Abreu.

5.3.3 Poder de fato e poder simbólico

A despeito de serem descritos na doutrina e de se apresentarem como neutros ou imparciais, ou mesmo como parciais no sentido de optar pelo caminho da melhor distribuição da justiça, os juízes atuam como entes políticos, o que lhes confere elevado poder de fato e elevado poder simbólico. E tais poderes não dizem respeito apenas às decisões judiciais, mas também à presença de atores judiciais no espaço público, em diferentes papéis e contextos, inclusive fora do processo decisório judicial. Presenciamos, por exemplo, ministros do Supremo, juízes federais, procuradores e promotores ganhando visibilidade nacional na mídia e ganhando influência junto à opinião pública (RÍO; ARGUELHES, 2018). Já se tem mapeado, inclusive, como o posicionamento de um único ministro do Supremo Tribunal Federal, mesmo que atue de maneira individual e descentralizada, é capaz de influenciar o cenário político e o jogo democrático brasileiro, o que Arguelhes e Ribeiro (2018) chamam de "ministocracia" e Oscar Vieira (2008) já chamara de "supremocracia".

Conforme Pierre Bourdieu (1998), capital social é um conjunto de recursos disponíveis ou potenciais ligados ao pertencimento a uma rede durável de relações. Essas redes podem ser institucionalizadas ou não, mas tratam de conhecimento e reconhecimento com outros agentes munidos de propriedades comuns, mas também ligados por vínculos permanentes e úteis. Segundo o sociólogo francês, tais ligações não se circunscrevem a

relações objetivas de proximidade física (geográfica) ou no espaço econômico e social, pois são fundadas em trocas materiais e simbólicas indistintamente, cuja instauração e reprodução supõem o reconhecimento dessa proximidade.

Promover o acesso de pessoas estruturalmente preteridas a espaços de poder pode significar não somente um progresso pontual de indivíduos, mas também a concretização da representação da diversidade que existe no tecido social. Isso significa também atenuar os efeitos, romper com o ciclo vicioso da reprodução dos papéis sociais hierarquizados, nos quais a subalternização do negro é naturalizada e invisível. Ao cotejar a sociologia das elites com a sociologia das profissões, Frederico de Almeida (2014, p. 84) codifica as características sociológicas das profissões, estendendo-as ao campo jurídico:

(i) sua constituição como grupo social e político a partir de um projeto político de autogoverno; (ii) a exigência de diploma de nível superior, o credencialismo e o controle sobre o exercício profissional monopolizado pelo grupo; (iii) o papel da liderança profissional na condução daquele projeto político e na interação com o Estado, o mercado e a sociedade na conquista e manutenção de seu monopólio profissional; (iv) a diferenciação em relação a outras formas de organização do trabalho, como a burocracia e a livre concorrência do mercado.

O mesmo autor aponta a profissionalização como um projeto político de conquista de espaços de poder. Destaca que as legitimações social e política das capacidades laborativas de determinada profissão são apropriadas como distintivos, a ponto de serem vetores da organização de carreiras e motivos de disputa por autonomia. No caso das carreiras jurídicas, a ocupação do poder e o pleito por autonomia enquanto projeto político foram capazes de produzir, junto com outras bases robustas, como a área fiscal e de tributos, de orçamento e finanças e de relações exteriores, segurança pública, entre outras, a figura normativa das “carreiras típicas de Estado” descritas no artigo 247³² da Constituição Federal. Os profissionais detentores desses cargos são considerados representantes das atribuições essenciais do Estado, ou seja, os servidores públicos investidos nessas carreiras são a personificação do poder estatal (BRASIL, 1988).

A definição máxima do prestígio da carreira da magistratura brasileira, também carreira típica de Estado, está descrita no artigo 92 da Constituição Federal:

Art. 92. São **órgãos** do Poder Judiciário:
(...)

³² O artigo 247 da Constituição Federal estabelece a necessidade de carreiras típicas ou exclusivas de Estado como aquelas que integram o núcleo estratégico do Estado e representam as atribuições essenciais do poder Estatal. Estão relacionadas a atividades financeiras (como arrecadação tributária; política monetária; fiscalização; planejamento e controle), à regulação de atividades entre partes (p. ex. segurança pública; relações de trabalho, educação ou saúde; advocacia; defensoria; Judiciário) e a atividades político-econômicas (como gestão e políticas públicas; poder militar; diplomacia e Inteligência) (FERREIRA, 2019).

III - os Tribunais Regionais Federais e **Juízes Federais**;
 IV - os Tribunais e **Juízes do Trabalho**;
 V - os Tribunais e **Juízes Eleitorais**;
 VI - os Tribunais e **Juízes Militares**;
 VII - os Tribunais e **Juízes dos Estados** e do Distrito Federal e Territórios.
 (...) (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Cabe destacar que o magistrado é um servidor público que goza do *status* de “órgão do poder judiciário”, conferido pelo texto constitucional. Tal condição assevera que a vida da figura humana do magistrado se consubstancia com a estrutura do Estado, sendo, inclusive, cargo vitalício.

5.4 INGRESSO NA MAGISTRATURA FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 define que os concursos à magistratura serão disciplinados pelo Estatuto da Magistratura, responsável por dispor sobre o ingresso dos juízes na carreira. O cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, do qual deverá participar como co-organizadora a Ordem dos Advogados do Brasil. Exige-se que, para se candidatar, o bacharel em direito tenha, no mínimo, três anos de atividade jurídica. Dispõe também que os tribunais são responsáveis pelo provimento os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição.

A Lei Complementar nº 35, de 1979, dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, preconiza que os candidatos também serão submetidos à investigação relativa aos aspectos moral e social e a exame de sanidade física e mental, e que, no ato da posse, apresentarão declaração pública de seus bens e prestarão compromisso de desempenhar, com retidão, as funções do cargo, cumprindo a Constituição e as leis (BRASIL, 1979), requisitos expressos na tabela 2.

Tabela 2 – Requisitos para ingresso na carreira da magistratura

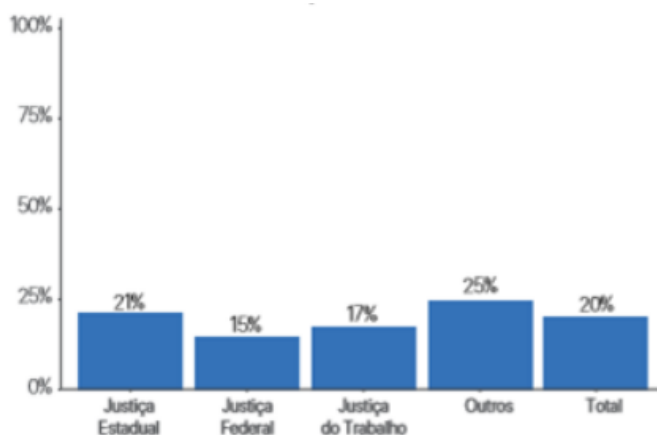
Requisitos
Aprovação no concurso público de provas e títulos;
Ser bacharel em Direito há, no mínimo, três anos;
Ter, no mínimo, três anos de exercício de atividade jurídica após a graduação em Direito;
Ter bons antecedentes morais e sociais, comprovados em investigação a ser procedida pelo Tribunal;
Comprovar boa saúde física e mental e características psicológicas adequadas ao exercício do cargo, de acordo com laudo emitido por órgão oficial;
Não registrar antecedentes criminais.

Fonte: Elaboração da autora, adaptado da Lei Complementar nº 35 (BRASIL, 1979) e da Resolução nº 67 (CJF, 2009).

Além de se enquadrar em tais requisitos, o candidato ou candidata deve ter cidadania brasileira ou portuguesa, estar no exercício dos direitos civis e políticos, estar quite com o serviço militar, se for homem, e ter cumprido as obrigações eleitorais.

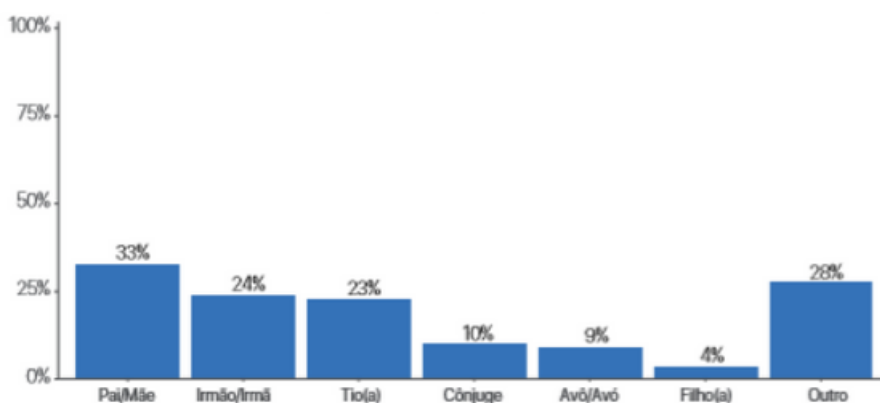
Em relação aos quadros do poder judiciário, em especial, a focalização desta pesquisa sobre a reserva de vagas para negros na magistratura, dados recentes ilustram que o pertencimento familiar e o ramo profissional das famílias são fatores relevantes para o acesso à carreira de juiz, como demonstrado nos gráficos 3 e 4 abaixo (CNJ, 2018b):

Gráfico 3 – Magistrados com familiares na magistratura



Fonte: CNJ (2018b).

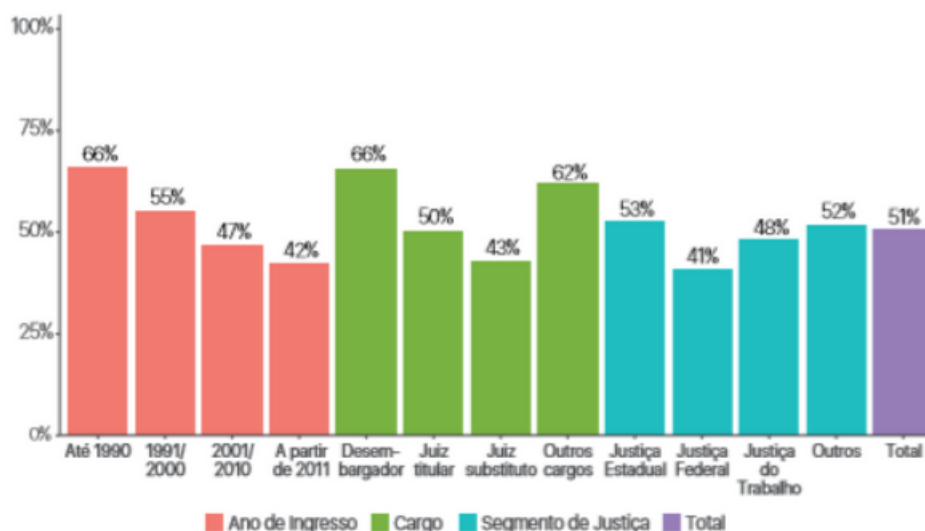
Gráfico 4 – Magistrados com familiares na magistratura, por grau de parentesco



Fonte: CNJ (2018b).

Como mostram os gráficos 3 e 4, praticamente um terço dos magistrados brasileiros são, também, filhos de magistrados, sendo que, se considerarmos a Justiça Federal isoladamente, pelo menos 15% dos magistrados têm algum parente na carreira da magistratura. No entanto, ao se levar em conta as carreiras jurídicas globalmente, a presença de parentesco ainda é mais expressiva, superando os 50%.

Gráfico 5 – Magistrados com familiares em outras carreiras jurídicas



Fonte: CNJ (2018b).

No gráfico 5, em que pese estar se reduzindo ao longo do tempo, observa-se que as redes familiares ainda são um fator relevante para o acesso à magistratura. Diante dos dados, resta necessário incluir tais elementos no debate sobre ingresso na carreira da magistratura por simples mérito e fomentar a discussão sobre se a reserva de vagas, por si só, é capaz de modificar a característica das pessoas que conseguem êxito nos processos seletivos.

Em estudo sobre os primórdios da magistratura nacional, quando essa era, ainda, uma extensão ultramarina da coroa portuguesa, denota-se já o peso do capital social na forma de recrutamento:

No momento da candidatura à admissão na carreira, os bacharéis que descendessem de outros magistrados, ou de juristas em geral, de militares, de nobres, em suma, de famílias cujo capital social os beneficiasse de alguma forma, na entrada na carreira e nas primeiras nomeações recebidas, declaravam-no expressamente na instrução dos seus processos (CAMARINHAS, 2009, p. 97).

Com o traçado desse panorama, prepara-se o terreno para que se possa adentrar no estudo dos editais e regulamentos dos concursos da magistratura federal de forma a analisar a execução da política de cotas e dos efeitos próprios por eles gerados, tendo em vista a realização dos objetivos da política.

6 CONCURSOS PÚBLICOS À MAGISTRATURA FEDERAL – 2016-2019: ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E DOS RESULTADOS

A Resolução nº 67/2009 (CJF, 2009) e a Resolução nº 407/2016 (CJF, 2016), ambas do CJF, essa alterando aquela, disciplinam os concursos à magistratura federal e determinam quais os requisitos devem ser preenchidos pelos candidatos, além da distribuição das etapas do certame e das matérias a serem exigidas nos concursos de seleção para os quadros da magistratura. Os tribunais regionais federais (TRFs) são os órgãos responsáveis pela implementação dos concursos para juízes federais substitutos em todas as varas federais em sua jurisdição, elaborando, para essa finalidade, editais específicos para cada certame. Além das mencionadas acima, os TRFs devem atender às seguintes normas no que tange à redação dos seus editais: a Constituição Federal (BRASIL, 1988); a Lei nº 5.010, de 1966, que dita a organização da Justiça Federal (BRASIL, 1966); e a Lei Orgânica da Magistratura (BRASIL, 1979). Além dessas, as Resoluções nº 75, de 2009 (CNJ, 2009), e nº 208, de 2015 (CNJ, 2015d), ambas do CNJ, também disciplinam os concursos da magistratura de todos os ramos de justiça. Os tribunais têm liberdade para definir quando será realizado o concurso, se haverá contratação de empresa pública ou privada para a gestão das provas e sobre o provimento dos cargos ao final do certame, de acordo com o interesse da administração e de seus limites orçamentários. Mesmo com tamanha sobreposição de normas, interpretação de critérios e modificação de procedimentos e ajustes nos instrumentos podem ser observados.

O presente capítulo tem como objetivo analisar o conjunto de concursos realizados no período entre 2016 e 2019, sob vigência da norma que instituiu cotas para pessoas negras nos certames para acesso à magistratura federal. Assim, após uma breve apresentação dos elementos que são obrigatórios e estabelecidos pela CF, leis complementares e regulamentos dos conselhos superiores já citados, comuns a todos os concursos da magistratura, serão analisados os dados de cada um dos quatro certames realizados no período, com ênfase nos instrumentos mobilizados para a aplicação da política de cotas: (i) definição das vagas e forma de aplicação do percentual para cotas; (ii) forma de identificação dos candidatos negros; e (iii) instituição de comissão de verificação.

Para cumprir tais objetivos, o capítulo conta com quatro seções. Na primeira, é apresentada a estratégia metodológica adotada para a obtenção e análise dos resultados dos concursos como um todo e em relação à reserva de vagas para pessoas negras. Na segunda seção, tem-se a apresentação das etapas de cada um dos concursos à magistratura federal,

realizados entre 2016 e 2019, já na vigência da Resolução nº 203/2015. As etapas do concurso, definidas por normas anteriores ao edital e elencadas acima, serão apresentadas na descrição geral. Em seguida, na terceira seção, demonstram-se os resultados de forma descritiva sobre dos editais dos certames dos TRF4, TRF5, TRF3 e TRF2, mostrados em ordem cronológica da realização dos concursos, bem como seus resultados até 31 de dezembro de 2019, data limite da coleta dos dados. Conquanto, o capítulo 7 traz a discussão analítica dos resultados. A estratégia metodológica será apresentada na íntegra na próxima seção.

6.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Para apurar os resultados dos concursos à magistratura federal entre 2016 e 2019, foi realizada pesquisa sobre a aplicação da reserva vagas para pessoas negras nos quatro tribunais regionais federais que realizaram concursos após a publicação da Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015. Para tanto, optou-se por uma pesquisa que integrou métodos qualitativos e quantitativos para investigar os processos da implementação das cotas para pessoas negras. Partindo da norma que regulou a aplicação das cotas nos certames do poder judiciário (a Resolução nº 203/2015 do CNJ), o estudo procedeu à comparação sistemática dos editais, dos regulamentos e dos resultados referentes aos Tribunais Regionais Federais da 4ª, 5ª, 3ª e 2ª Regiões, segundo a cronologia de realização dos concursos. Para complementar a coleta de dados, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com pessoas gestoras das áreas executivas de dois tribunais³³.

Em continuidade, buscou-se incorporar as abordagens estudadas para a interpretação dos resultados obtidos num movimento entre teoria e prática (VENTURA, 2007). A estratégia adotada foi necessária para interpretar os achados, formular novas hipóteses para a aplicação de critérios segundo recursos disponíveis nos próprios regulamentos, tudo isso para propor recomendações úteis e aplicáveis para o aperfeiçoamento da política (PIRES; LOPEZ; SILVA, 2010).

Pires, Lopez e Silva (2010) apontam que as análises de políticas públicas contribuem para o seu contínuo aperfeiçoamento e que os trabalhos, nesse sentido, podem produzir conhecimento útil e aplicável para o aprimoramento da ação estatal, apoiando a

³³ Não identificados, a pedido das pessoas entrevistadas.

consecução de melhores resultados na produção de programas e projetos. Os autores também destacam a importância do uso de dados qualitativos:

deve-se observar que os métodos qualitativos de avaliação contribuem principalmente para a correção e produção de noções que sejam não apenas mais voltadas para a compreensão de processos concretos, mas também mais diretamente aplicáveis aos fazeres práticos das burocracias implementadoras de políticas públicas (PIRES; LOPEZ, SILVA, 2010, p. 662).

No mesmo sentido, ao se propor o uso dos métodos quantitativos, pode-se enriquecer a análise, aliando o teste de hipóteses segundo uma teoria prévia e as mensurações feitas, o que permite uma objetividade, ainda que relativa (RAMOS, 2013). Nesse sentido, a escolha de métodos para responder a questões formuladas é essencial para um resultado consistente na pesquisa.

Afinal, quando há um problema e quando o pesquisador tem, efetivamente, a intenção de contribuir para o seu enfrentamento (mesmo ciente de que dificilmente alcançará qualquer resposta/solução definitiva), então será preciso definir hipóteses de resposta (RAMOS, 2013, p. 58).

Existem apenas cinco tribunais regionais federais no Brasil e, dentre eles, somente quatro realizaram concursos para a magistratura a partir da regulamentação da reserva de vagas para pessoas negras dos anos de 2015 a 2019. Assim, delimitado o “quê” – a implementação das cotas – e o “onde” – em quatro dos cinco TRFs, tinha-se parte importante da lógica de planejamento de pesquisa atendida (YIN, 2001). Ainda na fase preliminar do levantamento documental, chegou-se prematuramente à percepção de que não havia aprovados pelo sistema de reserva de vagas em nenhum dos tribunais, diante do que se optou por priorizar a análise dos processos de operação dos certames. Embora o resultado apurado tenha sido o mesmo – não houve inclusão de candidatos pelas cotas, a explicação para isso, nos quatro casos, poderia ser consequência quer de uma norma geral, quer da conduta de cada uma das organizações, o que passou a ser um ponto de especial interesse no procedimento investigativo. Prosseguiu-se, portanto, na busca do que houve em comum e o que houve em particular (VENTURA, 2007) na execução da reserva de vagas em cada um dos tribunais – o “como”, por meio da comparação sistemática dos editais, dos regulamentos e dos resultados, além da elaboração do roteiro de entrevistas.

Para completar a análise e desvelar alguns pontos que persistiam opacos, fez-se uso de entrevistas, utilizando um roteiro semiestruturado (MANZINI, 2004), na tentativa de compreender o porquê das variações observadas em cada tribunal, além dos diferentes caminhos que cada um percorreu, mesmo que o resultado tenha sido similar: a não inclusão de pessoas negras, resultando em completo fracasso da medida de reserva de vagas. Desse

modo, foi feita a escolha por entrevistar gestores das áreas organizacionais que operacionalizam o concurso para a magistratura, com especial interesse nas variações da implementação das cotas para pessoas negras e em possíveis fatores intervenientes. Em função da reduzido tempo para a realização da pesquisa e das limitações de interatividade impostas pelo combate à pandemia do COVID-19³⁴, optou-se por realizar as entrevistas via Skype e WhatsApp, na internet, com pessoas ligadas às áreas responsáveis pela execução dos concursos em dois tribunais.

Foram localizadas pessoas estratégicas na operacionalização dos concursos da magistratura nos tribunais onde atuam, ambas servidoras efetivas há mais de 20 anos, tendo atuado na organização e execução desses concursos por mais de uma década. Tais pessoas receberam e assinaram os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido. O sigilo das pessoas entrevistadas (identidade e instituição) será mantido por sua solicitação. Nas análises, as organizações serão mencionadas como TRF-A e TRF-B e, nas citações, serão identificadas apenas como “Entrevista”.

Para apurar informações além dos registros consolidados, o roteiro foi planejado para organizar o processo de interação em busca de fatores que tenham motivado a variação na implementação das cotas nos respectivos tribunais. Buscou-se construir o roteiro como uma trilha, partindo das perguntas mais simples em direção às mais complexas, no sentido de perquirir explicações para as variações observadas nos editais: quanto à aplicação dos 20% da reserva de vagas, quanto aos procedimentos das comissões de verificação e quanto ao monitoramento da implementação das cotas. Usa-se o escrutínio sobre o que motivou a implementação, tal como foi feito para favorecer a descrição do fenômeno, tentando compreender a sua totalidade (MANZINI, 2004).

A literatura aponta que a implementação de políticas públicas está sujeita também ao plano das ideias (CAPELLA, 2014), sendo que a perspectiva dos atores pode produzir alterações no curso da política (OLIVEIRA; COUTO, 2019). Nesse sentido, entender como a burocracia implementadora se comporta é fundamental para a análise aqui empreendida (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Essa guisa orientou a realização das entrevistas para que se pudessem conhecer algumas dimensões das interações feitas, dos recursos informacionais utilizados e das percepções de gestores, além de possíveis diretivas

³⁴ A Organização Mundial de Saúde recomendou medidas como distanciamento social, cancelamento de viagens nacionais e internacionais, o fechamento de estabelecimentos públicos e privados e adoção do trabalho à distância, exceto para os serviços considerados essenciais. No âmbito dos tribunais que compõem a amostra da pesquisa, resultou que não houve possibilidade de contato via institucional, exceto por e-mails, tendo-se que recorrer aos contatos pessoais a que se teve acesso.

organizacionais que, de algum modo, pudessem explicar tais variações. As entrevistas foram realizadas nos dias 13 e 16 de abril de 2019, conforme roteiros dos Apêndices A e B, via suporte tecnológico, e não serão identificados os tribunais, conforme já salientado na estratégia metodológica. As citações literais serão identificadas como “Entrevista”.

O esforço de investigar a forma de fazer e de se comportar é caminho para determinar o como e o porquê no estudo da ação estatal. A implementação de políticas públicas como experiência social significativa gera aprendizados que não podem ser menosprezados em função da simples mensuração de resultados. Esse também foi um aspecto considerado no roteiro das entrevistas, buscando identificar processo de aprendizagem interna ou externa, considerando as experiências anteriores de implementação de cotas no setor público e/ou no judiciário.

O uso de técnicas de coleta de dados como entrevistas e análise documental sistemática permite a observação do comportamento de organizações e seus agentes naquilo que está inscrito na tramitação de documentos, na formação e nas dinâmicas de relacionamento em grupos de trabalho, na escolha de gestores para determinados processos. Dessa observação, pode-se ter acesso aos valores, percepções e crenças que orientam as práticas cotidianas e acabam por firmarem-se como procedimentos e decisões da organização. Assim, as técnicas qualitativas servem para “incorporar nos modelos de análise as contingências e inconsistências introduzidas pelos elementos humanos, simbólicos, institucionais e organizacionais”, que possam gerar influência sobre as decisões nas políticas e nos seus resultados (PIRES; LOPEZ; SILVA, 2010, p. 669).

Em suma, o estudo aqui traçado buscou apoio metodológico no (i) levantamento documental para a coleta de dados sobre normas, regulamentos e editais; (ii) na comparação sistemática das normas, dos regulamentos e dos editais para verificar as variações na implementação; (iii) na elaboração de roteiro de entrevistas semiestruturadas, com foco nos procedimentos da burocracia não verificáveis no levantamento documental, bem como comportamentos e percepções dos operadores na prática da reserva de vagas; e (iv) na revisão bibliográfica para buscar fundamentação teórica, além de formação e reforço dos argumentos para embasar as análises dos dados e a produção de novas hipóteses e conclusões. Ventura (2007) sinaliza os riscos que podem ocorrer na metodologia estudo de caso, como o envolvimento do investigador com o tema, que pode ameaçar com simplificações inadequadas do objeto de estudo, assim como a dificuldade de generalização das conclusões para outros casos.

6.1.1 Coleta de Dados

A pesquisa documental é instrumento relevante e promissor no caminho para a pesquisa nas ciências sociais, no entanto, os processos de procura e de seleção de documentos a serem analisados devem estar amparados na clara formulação das questões e das hipóteses de pesquisa (CELLARD, 2008; MAY, 2004; PIMENTEL, 2001). O empenho será no sentido de construir uma base de informações consistente por regiões da justiça federal sobre os concursos com reservas de vagas, de formular hipóteses sobre como e por que a política pública de ação afirmativa para acesso de pessoas negras aos cargos da magistratura da Justiça Federal não alcança nenhuma efetividade. A coleta de dados abrangeu o levantamento documental dos editais de abertura, de convocação ou informativos, de publicação de resultados, além dos demais normativos de regulamentação do concurso, assim como abrangeu a construção do roteiro e a realização de entrevistas. Todos os documentos usados na pesquisa estão disponíveis na rede mundial de computadores – internet.

A comparação sistemática dos documentos visou formar o substrato de informações específicas quanto aos instrumentos de operacionalização da política de reserva de vagas para pessoas negras, no caso dos concursos para juiz federal. Tal esforço servirá para testar as seguintes hipóteses de pesquisa:

- (i) que a implementação da política de reserva de vagas nas regiões da justiça federal é desigual;
- (ii) que o formato adotado na implementação da política interfere nos resultados.

Autores alertam para alguns riscos do uso da documentação como fonte única de dados, sendo mais adequado adotá-la na forma de triangulação com outras formas de coleta de dados, de forma a garantir-se maior confiabilidade ao estudo (BELTRÃO; NOGUEIRA, 2011). A integração metodológica proposta para o desenho da pesquisa compreendeu combinar vários métodos qualitativos entre si, articulando-os (FLICK, 2005). A triangulação foi empreendida para construir uma generalização por meio do cotejo entre as evidências analisadas de diversas fontes e métodos na perspectiva de uma formulação preliminar que vai sendo progressivamente sofisticada à medida que o estudo avança (EISENHARDT, 1989).

Para a análise da implementação da Resolução nº 203/2015-CNJ, que reserva vagas para pessoas negras nos concursos do poder judiciário, conduziu-se uma análise detalhada dos editais e regulamentos dos quatro concursos à magistratura federal realizados entre

2016 e 2019, bem como dos normativos que os fundamentam. Assim, além da resolução já mencionada, o levantamento explorou a Constituição Federal, o Decreto Presidencial nº 2.228/2002 – Programa Nacional de Ações Afirmativas, a lei nº 12.288/2010 – Estatuto da Igualdade Racial, a lei nº 12.990/2014 – Reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos da Administração Pública Federal, a lei nº 75/1979 – Lei Orgânica da Magistratura, a Orientação Normativa nº 3/2016 e a Portaria Normativa nº 4/2018, ambas do Ministério do Planejamento e Gestão e que disciplinam os procedimentos de verificação da autodeclaração de pessoas negras candidatas à reserva de vagas. Com esse estudo aprofundado, podem-se acumular as informações necessárias à comparação sistemática dos documentos dos concursos.

6.1.2 Comparação sistemática dos editais

A análise se ocupa dos editais e documentos correlatos dos quatro concursos à magistratura federal, realizados entre 2016 e 2019, já sob a égide da Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015-CNJ, que regula a política de cotas para pessoas negras do poder judiciário. O objetivo principal da coleta sistemática dos editais e regulamentos é atender à indagação de como foram realizados os concursos e por que eles não resultam em inclusão de pessoas negras pela reserva de vagas.

Quadro 3 – Editais dos concursos em análise

Tribunal	Mês e Ano de Abertura	Mês e Ano de Encerramento	Edital
TRF4	Janeiro de 2016	Agosto de 2017	17º Concurso
TRF5	Agosto de 2017	Dezembro de 2018	001
TRF3	Abril de 2018	Setembro de 2019	19º Concurso
TRF2	Agosto de 2018	Novembro de 2019	0013

Fonte: Elaboração da autora.

O quadro 3 apresenta os tribunais examinados e a duração dos seus concursos, em ordem cronológica, o que definiu o corte temporal. Cabe lembrar que o Tribunal Regional da 1ª Região não compõe o estudo, pois publicou o edital para a magistratura em abril de 2015, antes da regulamentação das cotas para o poder judiciário.

Além dos dados referentes às vagas em ampla concorrência e para cotas oferecidas, as unidades de análise propostas para a comparação sistemática dos editais elencados, são:

- (i) Uso isolado do critério de autodeclaração do candidato como negro;

- (ii) Existência de comissão de verificação da autodeclaração do candidato como negro;
- (iii) Formação da comissão de verificação da autodeclaração do candidato como negro; e
- (iv) Existência de comissão de recurso ao resultado da comissão de verificação da autodeclaração do candidato como negro.

A extração dos dados do desempenho e classificação dos candidatos, todos publicados nos sítios eletrônicos dos tribunais em formato portátil de documento (PDF)³⁵, foi feita com uma aplicação que localiza expressões regulares (REGEX)³⁶ para separar as linhas e as colunas. Depois esses dados foram exportados para um arquivo com valores separados por vírgulas (CSV)³⁷ e importados para o editor de planilhas Excel, no qual foram feitas as contagens.

Em continuidade, buscou-se incorporar as abordagens estudadas para a interpretação dos resultados obtidos, num movimento entre teoria e prática (VENTURA, 2007). A estratégia adotada foi necessária para interpretar os achados, formular novas hipóteses e para aplicação dos critérios, elaboradas segundo recursos disponíveis nos próprios regulamentos, tudo isso para propor recomendações úteis e aplicáveis para o aperfeiçoamento da política (PIRES; LOPEZ; SILVA, 2010).

6.1.3 Resumo da estratégia metodológica

Miles e Huberman (1994), em seus estudos, propuseram três etapas que geralmente são seguidas na análise de dados qualitativos: redução/seleção, exibição/apresentação e conclusão/verificação. Outro delineamento de fases proposto é delimitação da unidade-caso; coleta de dados; seleção, análise e interpretação dos dados; elaboração do relatório (GIL, 1995 *apud* VENTURA, 2007). O uso de ferramentas quantitativas foi estruturado para (i) descrever e ou comparar características da realidade das instituições; (ii) estabelecer

³⁵ Sigla do nome, em inglês, *Portable Document Format*.

³⁶ Em ciência da computação, uma expressão regular ou "Regex" (ou *regex*, abreviação do inglês *regular expression*) é uma aplicação que serve para validar entradas de dados ou fazer busca e extração de informações em textos (<https://goomore.com/blog/expressoes-regulares/>).

³⁷ O formato CSV, do inglês *comma-separated-values*, é um tipo de arquivo de texto para transferência de informações entre aplicativos diferentes (<https://rockcontent.com/blog/csv/>).

relações causais, isto é, verificar os efeitos de variáveis em outras magnitudes particulares; e (iii) inferir resultados a partir da mudança nas variáveis (RAMOS, 2013).

Em resumo, a estratégia metodológica desenvolvida se desdobrou em:

- (i) Delimitação do estudo empírico, com o corte temporal, do ramo de justiça e dos Tribunais Regionais Federais que aplicaram cotas para pessoas negras em concursos à magistratura;
- (ii) Levantamento documental do arcabouço normativo sobre o tema, bem como das regulamentações dos concursos;
- (iii) Elaboração de um quadro de análise de procedimentos e resultados da implementação das cotas para pessoas negras nos tribunais delimitados;
- (iv) Validação dos procedimentos apurados na comparação sistemática dos editais, regulamentos e resultados com entrevistas realizadas com servidores que desempenham funções estratégicas na operacionalização dos certames;
- (v) Explicitação dos resultados descritivos e analíticos em cotejo com o referencial teórico; e
- (vi) Desenvolvimento de recomendações e alternativas para o manejo da implementação de cotas para pessoas negras (*policy brief*), baseadas na interpretação das normas vigentes

6.2 A REGULAÇÃO DOS CONCURSOS À MAGISTRATURA FEDERAL

Apesar de todos os tribunais seguirem o mesmo regramento, a forma de apresentação de um e outro edital pode variar. Por exemplo, o TRF4 se vale da publicação de um regulamento que antecede à publicação do edital do concurso, no qual são detalhados todos os fundamentos regulamentares que regem o certame, já na publicação do edital propriamente dito, são descritas etapa por etapa do concurso, detalhando conteúdos, procedimentos, quantitativos, locais, datas, horários e demais pormenores operacionais a serem seguidos tanto pela administração do tribunal quanto pelos candidatos e demais interessados. Diferentemente do exemplo anterior, o TRF5 apresenta tanto o arcabouço regulamentar contido na Constituição Federal, nas leis complementares e resoluções do CJF e do CNJ quanto todo o detalhamento procedimental num único documento, o edital do concurso. Tendo em vista a adoção de diferentes estratégias de organização das publicações dos tribunais, não farão parte da presente análise tais diferenças de redação, ficando a

análise sistemática estrita à comparação das regras de operacionalização definidas pelos próprios editais.

Para regulamentar e uniformizar o procedimento de ingresso em todos os concursos para a magistratura, em qualquer ramo de justiça, a Resolução nº 75-CNJ, de 12 de maio de 2009 (CNJ, 2009), determina que os certames sejam divididos em cinco etapas, sendo quatro etapas eliminatórias e classificatórias e uma, a quinta, apenas classificatória. No Anexo A, é apresentada a integralidade das etapas e seus conteúdos. Resumidamente, a normativa aponta que a primeira etapa é composta por prova objetiva, sem consulta bibliográfica, de extenso conteúdo, cobrindo largas especialidades do Direito: Constitucional; Previdenciário; Penal; Processual Penal; Econômico e de Proteção ao Consumidor (bloco I); Direito Administrativo; Ambiental; Internacional Público e Privado (bloco II); Direito Civil; Processual Civil; Empresarial; Financeiro e Tributário (bloco III).

A segunda etapa é composta por prova discursiva e pode ser realizada com consulta bibliográfica aos códigos jurídicos e pretende testar as habilidades dos candidatos e candidatas em realizarem aplicações práticas dos conhecimentos. A etapa é dividida em três partes: a primeira trata de uma dissertação de quatro questões sobre quaisquer áreas de conhecimento já mencionadas na primeira etapa; a segunda, de uma sentença em matéria cível; e a terceira, de uma sentença em matéria penal.

A terceira etapa do certame tem como objetivo a confirmação dos dados informados preliminarmente no ato da inscrição, incluindo a comprovação da experiência profissional de três anos em atividades privativas de bacharel em Direito. São ainda realizados procedimentos administrativos, investigatórios – sindicância da vida pregressa – e exames de caráter médico e psicológico – exame de sanidade física e mental – e exame psicotécnico. Mesmo não havendo regramento anterior aos editais sobre o tema, aqueles tribunais que definiram pela verificação da autodeclaração de candidatos em seus certames o delimitaram nessa fase de inscrição definitiva.

A quarta etapa se refere à prova oral, na qual os candidatos e candidatas são testados publicamente sobre temas sorteados e relativos a todas as áreas de conhecimento previstas para a prova objetiva seletiva, além de noções gerais de Direito e Formação Humanística.

A quinta etapa, de caráter classificatório, é a avaliação de títulos e é realizada após a publicação dos resultados da prova oral. Os títulos recebem pontuação que varia de 2,5 a 0,25 até o limite de 10 pontos, mesmo que o candidato some pontuação superior.

A estrutura do concurso, em cinco etapas, testa conhecimentos objetivos, práticas de aplicação jurídica em sentenças, saúde física e mental e capacidade de sustentação oral dos

candidatos e candidatas. Essa estrutura foi fixada pelo CNJ e deve ser acolhida em cada um dos processos seletivos para magistratura realizados pelos Tribunais Federais Regionais. Contudo, a realização de cada concurso obedece a regulamentos e editais específicos, publicados pelo TRF responsável. A próxima seção é baseada na análise dos concursos à magistratura federal já lançados após a instituição da reserva de vagas para negros pela resolução nº 203 do CNJ-2015, desde sua publicação até o ano de 2019.

É importante destacar que a regra de aplicação dos 20% de vagas para cotas raciais, no senso estrito, também foi fixada na norma geral, não havendo inovação da parte dos editais específicos, ou seja, os editais dos quatro concursos repetem o mesmo percentual de reserva para pessoas negras. Segundo a norma, Resolução nº 75/2009-CNJ, para a classificação da primeira etapa, a prova objetiva, é adotado o critério de nota de corte que limita em 200 os candidatos com melhores notas, aprovados, no caso de haver até 1.500 inscritos no certame; ou para 300 candidatos, se houver mais de 1.500 inscritos. Nota de corte é o parâmetro fixado pela 200^a (ou 300^a, se for o caso) melhor nota e determina o limite mínimo de nota que um candidato ao concurso deve atingir para se classificar da primeira para a segunda fase. A nota de corte é também chamada de redutor, pois os concursos públicos em geral, não somente os da magistratura, são de elevada concorrência e esse dispositivo é usado para reduzir o alto número de inscritos: da casa dos milhares para a casa das centenas de candidatos, a partir da segunda fase. A nota de corte ou redutor consiste num critério de seleção a que os candidatos se submetem além do testes de conhecimento e dos exames de aptidão para o exercício de cargo. Uma segunda regra se refere à nota mínima de 60 (sessenta) pontos como escore mínimo para manter-se na concorrência em todas as fases do concurso. Assim, na fase inicial, a primeira regra fica subordinada à segunda, ou seja, não serão classificados candidatos com nota abaixo de 60 pontos. Além disso, todos os candidatos empatados com o escore igual à nota de corte – parâmetro das melhores notas – são classificados. Por isso, na classificação para a segunda etapa podem figurar mais do que meramente os 200 ou 300 candidatos, conforme o caso, da ampla concorrência, além dos cotistas.

Não há regra geral para essa situação, mas o que se verifica nos editais e regulamentos do estudo é que tal critério – estar dentre as 200 ou 300 melhores notas, conforme o caso – não se aplica aos candidatos que concorrem à reserva de vagas para pessoas negras, sendo aplicado apenas a regra de, no mínimo, 60 pontos. Esse limite das 200 ou 300 melhores notas é chamado de nota de corte ou redutor e é variável, pois depende da performance dos candidatos que melhor pontuam e isso se modifica de um

concurso para outro. No caso de candidatos cotistas, esses são convocados para a segunda fase do concurso em lista específica, independentemente da nota de corte³⁸, desde que tenham obtido 30% de acertos em cada bloco da primeira fase (Apêndice A) e 60% (ou 60 pontos) de acertos na soma dos blocos. É importante destacar que, segundo a Resolução nº 203/2015-CNJ, os candidatos à reserva de vagas para pessoas negras concorrem concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência. Assim, de acordo com a sua classificação no concurso, não seriam computados, na reserva, os candidatos autodeclarados negros que obtiverem pontuação para acessar as vagas da modalidade universal. Em caso de desistência de candidatos negros, a vaga reservada será preenchida pela pessoa candidata à reserva de vagas posteriormente classificada. Ainda, no caso de não haver pessoas negras candidatas em número suficiente para que sejam ocupadas as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e ocupadas conforme a classificação no concurso. Nas demais etapas, a Resolução nº 75/2009-CNJ indica que serão classificados e habilitados para as etapas subsequentes todos os candidatos que atingirem 60 pontos.

6.3 RESULTADOS DESCRITIVOS DA PESQUISA

A análise documental dos editais, regulamentos e divulgações dos resultados tem como objetivo apurar regras sobre as vagas oferecidas, o desempenho dos candidatos nas etapas do certame e os resultados do concurso no que tange à aprovação de candidatos, além de apurar a existência e o formato de comissões de verificação da autodeclaração e de comissões de recurso. As informações serão sintetizadas para cada um dos concursos, ou seja, do TRF4 em 2016, do TRF5 em 2017, do TRF3 e do TRF2, ambos em 2018.

Para a presente análise, serão utilizados os editais de abertura do concurso publicados pelos respectivos tribunais, bem como o regulamento específico e as divulgações dos resultados parciais e da homologação do resultado final para cada um dos concursos. No regulamento, são previstas as normas gerais do concurso como procedimentos para inscrição, provas e etapas, cálculo de pontuação e critérios para a classificação. No mesmo regulamento, são criadas as comissões de análise de recursos e de verificação de autodeclaração como afrodescendente, quando é o caso. Eventualmente, todo o regulamento e as instruções operacionais são apresentados num único documento, o edital

³⁸ Uma exceção foi identificada e será descrita nos resultados do TRF5.

de abertura. Outros editais são publicados no decorrer do certame, comunicando os resultados parciais e orientações sobre cada etapa que vai sendo realizada.

6.3.1 Concurso do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4

6.3.1.1 TRF4 – Vagas

O primeiro concurso realizado pela Justiça Federal, já na vigência da política de cotas para pessoas negras, foi organizado pelo TRF4 através do edital do 17º concurso público para provimento do cargo de juiz federal substituto, publicado em 12 de janeiro de 2016. O TRF4 tem sua sede na cidade de Porto Alegre-RS e sua área de jurisdição abrange, além do Rio Grande do Sul, os estados de Santa Catarina e do Paraná. O certame organizou a seleção de candidatos para provimento de 22 cargos de juiz federal. O edital do 17º Concurso (TRF4, 2016a) repisou os requisitos para o provimento do cargo já mencionados, definiu que, se houvesse número de cargos vagos superior ao de candidatos aprovados, caberia ao Tribunal indicar quais lotações teriam prioridade no provimento.

Segundo o edital, às 22 vagas ofertadas, aplicou-se a reserva de 20% para pessoas negras, assim declaradas na inscrição preliminar. Previu-se, ainda, reserva de 5% das vagas para pessoas com deficiência. Outras vagas, além das 22 que viessem a surgir no prazo de validade do concurso, seriam também providas pelos candidatos aprovados.

Cabe ainda ressaltar uma peculiaridade sobre o certame para o cargo de juiz federal substituto do TRF4: os locais definidos para a realização das provas ficaram restritos às capitais dos estados para as três primeiras fases e se concentraram, para a quarta fase, unicamente na sede do Tribunal, ou seja, na cidade de Porto Alegre.

6.3.1.2 TRF4 – Autodeclaração e Comissão de Verificação

Para se candidatar às vagas reservadas para a cota racial, previu-se que o candidato deveria apresentar uma autodeclaração, no ato da inscrição, considerando o quesito de cor e raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A autodeclaração dos candidatos como pessoas pretas ou pardas foi tida como verdadeira, a priori, com a ressalva de que irregularidades constatadas seriam apuradas com responsabilização administrativa, civil e penal dos envolvidos. Previa-se, ainda, que a falsa

declaração seria penalizada com a exclusão do concurso ou anulação da nomeação, se fosse o caso.

No regulamento e no edital do concurso para o TRF4 (TRF4, 2016a; TRF4, 2016b), não houve designação de nenhuma comissão de verificação das autodeclarações das pessoas negras que se candidataram para concorrer à reserva de vagas.

6.3.1.3 TRF4 – Resultados do Concurso

O 17º concurso para Juiz Federal Substituto teve 6.934 inscritos na ampla concorrência. Do total, apenas 8,63% dos candidatos, isto é, 599 requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, tendo se declarado com tal (TRF4, 2016c).

Dos 6.934 inscritos na ampla concorrência, 456 candidatos foram convocados para a segunda fase do concurso, a prova escrita. Dentre eles, 324 foram da ampla concorrência e 132 cotistas (TRF4, 2016d), ou seja, 71,1% dos candidatos pela ampla concorrência e 28,9% dos candidatos por cotas passaram da primeira para a segunda fase do certame.

A nota de corte no concurso de 2016 foi 60 pontos, que é, também, para a primeira fase, como já citado, o escore mínimo para se manter na concorrência. Importa destacar que, dos 6.934 candidatos inscritos no concurso, apenas 20, ou seja, 0,29% obtiveram êxito (TRF4, 2017) e nenhuma pessoa negra foi aprovada pelo sistema de cotas.

Convém lembrar que a Resolução nº 203/2015-CNJ determina que candidatos inscritos na reserva de vagas e com coeficiente de desempenho suficiente para concorrem à ampla concorrência são classificados nela. Por isso, transcorridos um ano e meio do edital de abertura para a realização das cinco etapas, o TRF4 publicou o resultado final do concurso, com apenas 20 candidatos aprovados, sendo que uma pessoa que se autodeclarou negra foi aprovada, porém sem fazer uso da reserva de vagas, pois obteve escore superior a outros candidatos da ampla concorrência (TRF4, 2017).

6.3.2 Concurso do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5

6.3.2.1 TRF5 – Vagas

O TRF5 tem sua sede na cidade de Recife-PE e sua área de jurisdição abrange, além de Pernambuco, os estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte

e Sergipe. O edital nº 1 (TRF5, 2017a) foi publicado em 18 de agosto de 2017 e organizou a seleção de candidatos para provimento de 20 cargos de juiz federal e outras que surgissem durante a vigência do concurso. O edital do TRF5 definiu que o CEBRASPE, consultoria contratada para a realização do concurso, realizaria o concurso pelo método CESPE³⁹ de seleção.

O edital repisou os requisitos para o provimento do cargo já mencionados na seção sobre os requisitos para a investidura no cargo de juiz federal. Das 20 vagas oferecidas, definiu que 15 seriam preenchidas pela ampla concorrência; 4 para os candidatos autodeclarados como pessoas negras, desde que preenchidos os critérios de cor e raça definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e 1 vaga foi ainda reservada para pessoas com deficiência. As autodeclarações dos candidatos como pretos e pardos foram presumidas como verdadeiras, sem prejuízo da apuração das responsabilidades administrativa, civil e penal se constatada declaração falsa. O TRF5 previu publicação, em sítio eletrônico, da lista dos candidatos que se autodeclararam como pessoas negras.

6.3.2.2 TRF5 – Autodeclaração e Comissão de Verificação

Diferentemente do primeiro concurso analisado, o TRF5 explicitou, exhaustivamente, em seu edital, as condições para o preenchimento das vagas reservadas às pessoas negras e seus respectivos procedimentos. Uma comissão formada por três integrantes distribuídos por cor, gênero e naturalidade foi nomeada com o fim específico de verificação das candidaturas para avaliar se o candidato à reserva de vagas preenchia os requisitos para fruição do direito às cotas. Não havia norma anterior ao concurso que delimitasse em que fase seria realizado o procedimento de verificação. Desse modo, o próprio edital (TRF5, 2017a) previu a verificação para a terceira fase do concurso, junto com a inscrição definitiva e contou com os seguintes detalhes: (i) o procedimento de verificação da autodeclaração filmado pela organização do concurso; (ii) os candidatos deveriam responder a perguntas formuladas pela comissão; (iii) o fenótipo do candidato ou candidata

³⁹ As provas do Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE – utilizam o método CESPE e são caracterizadas por um critério avaliativo em que uma questão errada anula uma questão certa, sendo, também, marcadas pelo ineditismo das questões para avaliar além da capacidade de memorização dos candidatos, outras habilidades como conhecimento amplo do conteúdo e discernimento (www.cespe.unb.br/concursos/provas.htm).

seria considerado para fins de avaliação da autodeclaração; e (iv) eram considerados como pessoas negras aquele candidato ou candidata que assim fosse considerado por pelo menos um dos membros da comissão avaliadora. O edital previu, numa primeira publicação, que os candidatos que não fossem considerados negros seriam “eliminados” do concurso (TRF5, 2017a, p. 6), todavia esse critério foi posteriormente alterado para “em face da apreciação e julgamento das impugnações apresentadas” (TRF5, 2017b, p. 1). Assim, candidatos que não fossem considerados negros pela comissão de verificação passariam à ampla concorrência⁴⁰.

Os candidatos que não se apresentassem perante a comissão na fase de inscrição definitiva, terceira fase do concurso, que não respondessem às perguntas ou que prestassem declaração falsa seriam, também, eliminados do concurso. Repetimos que não havia regra geral que desse comando quanto ao procedimento de verificação. Assim como descrito no concurso do TRF4, as irregularidades constatadas deveriam ser apuradas, sendo a responsabilidade administrativa, civil e penal imputadas aos envolvidos. Ainda previu que a falsa declaração fosse penalizada com a exclusão do concurso ou anulação da nomeação, se fosse o caso. Destaque-se ainda que o edital nº 1/2017 do TRF5 definiu que o enquadramento ou não do candidato como pessoa negra não configurava em ato discriminatório de qualquer natureza.

Ainda sobre a ocupação das vagas, cabe destacar que, para as 20 vagas existentes, foram definidas que quatro seriam para cotistas negros e uma para pessoa portadora de deficiência. No entanto, para as demais vagas, que por acaso viessem a surgir, não haveria definição em números, ou seja, relegou-se à aplicação do critério teórico de 20% para a ocupação das vagas não previstas em edital pelos candidatos da reserva de vagas. Dito de outra forma, o edital não deixou claro como deveria ser o procedimento para nomeação de outros cotistas, se surgissem mais do que 20 vagas. Ademais, o TRF5 fixou também procedimentos para os candidatos que tivessem se autodeclarado como pessoas negras para preenchimento da reserva de vagas, para modificassem tal opção durante o processo, caso houvesse interesse.

⁴⁰ O Ministério do Planejamento expediu, em 06 de abril de 2018, a Portaria Normativa nº 4, que regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, no poder executivo federal. Na norma, que é posterior aos editais comparados nesta investigação, é firmada a regra de candidatos cuja autodeclaração como negros não for confirmada no procedimento, serão eliminados do concurso, mesmo tendo nota suficiente para a ampla concorrência (MP, 2018).

A respeito dos locais definidos para a realização das provas, esses foram restritos às capitais dos estados. Destacamos que a verificação da autodeclaração de pessoas negras e da condição de portador de deficiência deveria ser realizada apenas na sede do TRF5, em Recife-PE.

6.3.2.3 TRF5 – Resultados do Concurso

O Edital nº 1 do Concurso para Juiz Federal Substituto do Tribunal Regional Federal da 5ª Região teve 5.891 candidatos inscritos. Do total, apenas 12,93% dos candidatos, ou seja, 762 requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, tendo se declarado com tal (TRF5, 2017b).

Desse total de inscritos, foram convocados para a segunda fase do concurso, a prova escrita, 329 candidatos. Dentre eles, 137, ou 41,7%, foram da ampla concorrência e 192, ou 58,3%, de cotistas (TRF5, 2017b). Na primeira fase, foram testados os conhecimentos nos diferentes campos do direito, como já citado na seção 6.2.

Do total de 762 pessoas negras candidatas inscritas no certame, 192 lograram êxito na primeira etapa. Na segunda etapa, que compreende quatro questões discursivas, uma sentença cível e uma sentença penal, na qual nenhum critério diferenciava os cotistas dos demais, apenas um candidato negro do sistema de cotas se classificou para a terceira etapa, que consistia na inscrição definitiva, na sindicância da vida pregressa e nos exames médicos admissionais⁴¹. Não houve, assim, presença de candidatos desse grupo na quarta fase, a prova oral.

6.3.3 Concurso do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3

6.3.3.1 TRF3 – Vagas

O TRF3 tem sua sede na cidade de São Paulo-SP e sua área de jurisdição abrange, além de São Paulo, o estado do Mato Grosso do Sul. O edital do 19º Concurso (TRF3, 2018a) foi publicado em 04 de abril de 2018 e organizou a seleção de candidatos para

⁴¹ Não há dados disponíveis para apurar qual requisito o candidato – que já havia se classificado para a terceira etapa *sub judice* – deixou de atender na terceira fase ou se sua desclassificação resultou de sua ação judicial contra o certame ter sido julgada improcedente. Assim, ele não constará nos dados sobre o aproveitamento por etapa.

provimento de 107 vagas existentes de Juiz Federal Substituto e outras que surgissem durante a vigência do concurso.

Das 107 vagas oferecidas, o texto do edital já especificava a reserva de 21 vagas às pessoas negras que se autodeclarassem pretos ou pardos (20%) na inscrição preliminar, além de cinco vagas para pessoas com deficiência, ou seja, 5%.

6.3.3.2 TRF3 – Autodeclaração e Comissão de Verificação

O edital do TRF3 trouxe o conceito de “avaliação fenotípica⁴²” dos candidatos para aferir a veracidade da autodeclaração de candidatos negros e candidatas negras. A comissão tinha seus membros distribuídos por gênero, cor e preferencialmente pela cidade de origem. A avaliação feita pela comissão tinha a atribuição de realizar uma ou mais entrevistas e emitir parecer decisivo quanto ao enquadramento do candidato à reserva de vagas em relação ao fenótipo apresentado. Além disso, o edital determinou que o candidato firmasse declaração de condição étnica diante da comissão respectiva e facultava a ele a apresentação de documentos relativos à verificação fenotípica (TRF3, 2018a). Seria confirmada a autodeclaração do candidato quando pelo menos um dos integrantes da comissão considerasse acolhido o requisito fenotípico, caso contrário, seria excluído da lista de vagas reservadas. Caso fosse constatado que o candidato tinha prestado declaração falsa, esse seria excluído do concurso sem prejuízo da apuração de responsabilidades. O procedimento da comissão estava previsto para a fase de inscrição definitiva, ou terceira fase, como em todos os demais tribunais, mesmo que não houvesse regra geral nesse sentido.

Caberia recurso à decisão da comissão de heteroidentificação. No entanto, o edital não trouxe detalhamento sobre a análise dos recursos interpostos contra os pareceres da comissão responsável pela aferição da veracidade da declaração de pessoas negras candidatas à reserva de vagas. Assim, na hipótese que houvesse recursos no tema, seriam decididos pela “Presidência da Comissão do Concurso”, a quem cabia apreciar pedidos de impugnação de qualquer ato relacionado ao certame (TRF3, 2018a, p. 7).

⁴² Segundo Sérgio D. J. Pena (2005), a raça é uma definição social de sentido morfológico, fenotípico, denotando um conjunto de caracteres físicos (por exemplo, cor da pele ou textura do cabelo) que nos permite identificar indivíduos como pertencentes a certo grupo.

6.3.3.3 TRF3 – Outras inovações no edital

O edital do 19º Concurso para Juiz Federal do TRF3 apresentou, ainda, um conjunto de regras de transparência para a prova oral que o diferenciou dos demais editais. A prova oral foi realizada em sessão pública e gravada em meio de áudio ou vídeo, de maneira que possibilitasse sua reprodução posterior. Além disso, foi vedada a aplicação da prova em mais de um candidato simultaneamente, sendo que a ordem de arguição foi definida também por sorteio público. A duração da prova oral foi de 15 (quinze) minutos.

6.3.3.4 TRF3 – Resultados do Concurso

O Edital do 19º Concurso para Juiz Federal Substituto do Tribunal Regional Federal da 5ª Região teve 7.446 candidatos inscritos. Do total, apenas 13,83%, ou seja, 1.030 requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, tendo se declarado com tal (TRF3, 2018b).

Do total de 1.030 pessoas negras candidatas inscritas no certame, 212 lograram êxito na primeira etapa. Não houve candidatos cotistas aprovados na segunda etapa, na qual, repetimos, nenhum critério diferenciou os cotistas dos demais candidatos.

Não foi possível apurar resultados parciais dos cotistas nas segunda, terceira e quarta fases, visto que o TRF3, a partir da publicação do resultado final do concurso, em 11 de setembro de 2019, retirou, da página da internet, os editais específicos, mantendo um resumo dos resultados de cada fase (TRF3, 2019). Nesse resumo, constam apenas candidatos aprovados, não sendo possível apurar se Comissão de Avaliação Fenotípica foi formada, se algum candidato às cotas se submeteu ao procedimento de confirmação da autodeclaração, tampouco se houve rejeições, recursos ou impugnações. O resumo publicado informa que 29 candidatos foram aprovados na segunda fase, as provas discursivas; 28 na terceira fase, a inscrição definitiva, exame de saúde e investigação da vida pregressa; e 25 na última fase, a prova oral. O resultado definitivo trouxe que, das 107 vagas oferecidas, apenas as 25, já mencionadas, foram preenchidas pelos candidatos aprovados, dentre esses, uma pessoa portadora de deficiência. Como o documento não noticia o preenchimento de reserva de vagas para pessoas negras, depreende-se que não houve aprovados.

6.3.4 Concurso do Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2

6.3.4.1 TRF2 – Vagas

O TRF2 tem sua sede na cidade do Rio de Janeiro-RJ e sua área de jurisdição abrange, além de Rio de Janeiro, o estado do Espírito Santo. O edital nº 0013/2018 (TRF2, 2018a) foi publicado em 04 de julho de 2018 e organizou a seleção de candidatos para o provimento de dez vagas no cargo de juiz federal substituto.

O edital ofereceu dez vagas, mas garantiu apenas que, a cada 20 vagas preenchidas pelos candidatos da lista geral de aprovados, haveria a reserva de uma vaga para o candidato que se declarar, na inscrição preliminar, pessoa com deficiência e duas aos candidatos negros que se autodeclarassem pretos ou pardos, como vemos a seguir (TRF2, 2018a):

1.2 O concurso público destina-se a **selecionar candidatos para provimento de 10 (dez) vagas** no cargo de Juiz Federal Substituto da 2a Região, e de outras vagas que surgirem durante o prazo de validade do certame, garantindo-se, **a cada 20 (vinte) vagas preenchidas pelos candidatos da lista geral de aprovados**, a reserva de 01 (uma) vaga para o candidato que se declarar na inscrição preliminar pessoa com deficiência (Lei nº 13.146, de 06.07.2015 e Resolução CNJ no 208/2015) e **02 (duas) aos candidatos negros que se autodeclararem pretos ou pardos** na inscrição preliminar (Lei no 12.990, de 09.06.2014 e Resolução CNJ no 203/2015) (grifo nosso) (p. 1).

No trecho destacado, nota-se que o TRF2 não destinou 20% das vagas para pessoas negras, pois não definiu como seriam feitas as nomeações dentro das 10 vagas existentes. Ao contrário, invocou a Lei nº 12.990/2014 e a Resolução nº 203/2015, ao mesmo tempo em que determinou um critério que, na prática, o descumpriu, pois, por essa interpretação, duas em 20, apenas 10% foram destinadas para a reserva e somente a partir da 10ª vaga haveria nomeação de candidato cotista. Nesse caso, ficou patente (i) que o órgão implementador, por meio do edital e dos regulamentos, operou alterações na regra geral; e (ii) a operação alterou sensivelmente e foi conflitante com objetivos da medida de reserva de vagas.

Quanto à classificação da primeira etapa (prova objetiva) para a segunda (prova discursiva), o edital repetiu a Resolução nº 75/2009-CNJ, no sentido que seriam classificados os 200 candidatos com as melhores notas, caso o número de concorrentes fosse até 1.500 e, havendo um número maior de inscritos, seriam classificados 300, “observado a reserva para os candidatos que concorram às vagas destinadas aos candidatos negros, na forma da Resolução CNJ nº 203/2015” (TRF2, 2018a, p. 13).

A respeito dos locais definidos para a realização das provas, esses foram restritos às capitais dos estados-sede, sendo a primeira etapa e a perícia médica realizadas no Rio de Janeiro e em Vitória; as provas da segunda etapa, apenas no Rio de Janeiro, podendo ou não que fossem realizadas também em Vitória, a depender do número de candidatos; e as provas orais foram realizadas exclusivamente no Rio de Janeiro. Por fim, o edital 0013/2018 do TRF2 apontou para discricionariedade e opacidade no julgamento da quinta fase do concurso, sendo “irretratável e irrecorrível a nota atribuída na prova oral” (TRF2, 2018a, p. 15).

6.3.4.2 TRF2 – Autodeclaração e Comissão de Verificação

O edital do TRF2 usou o termo “heteroidentificação”⁴³ e determinou que fosse criada comissão específica para essa finalidade. A comissão foi composta por cinco cidadãos de “reputação ilibada” (TRF2, 2018a, p. 6) e residentes no Brasil, que tivessem participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo, com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica, conforme a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial⁴⁴.

O Edital do TRF2, contudo, não eliminou o recurso à autoidentificação. Para dar sustentação à forma de operar o critério da heteroidentificação, o tribunal se apoiou na Portaria Normativa nº 4/2018, do governo federal (MP, 2018). Essa portaria regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais. Os membros da comissão assinam termo de confidencialidade sobre informações pessoais dos candidatos a que tiverem acesso durante o processo de heteroidentificação. Além disso, foram igualmente adotadas medidas para dar maior transparência ao processo de

⁴³ A heteroidentificação é o método de identificação que utiliza a avaliação de um terceiro para a identificação étnico-racial de um indivíduo. Ela pode se valer de diversos critérios, tais como elementos biológicos, como o fenótipo e a cor da pele, ancestralidade ou até mesmo servir-se do construcionismo identitário. Os partidários dessa técnica argumentam com (1) maior objetividade em relação à classificação racial e (2) maior efetividade às políticas públicas destinadas às minorias raciais, tendo em vista a adequada alocação desses benefícios, evitando casos de fraude (BALLENTEINE, 1983, p. 686).

⁴⁴ O Estatuto da Igualdade Racial dispõe que o Poder Executivo federal elaborará plano nacional de promoção da igualdade racial, contendo as metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). A elaboração, implementação, coordenação, avaliação e acompanhamento da PNPIR, bem como a organização, articulação e coordenação das ações serão efetivados pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em âmbito nacional.

heteroidentificação como um todo, por exemplo, à composição da comissão, bem como a respeito do preenchimento dos critérios estabelecidos para a composição da comissão, sendo que os currículos dos membros da comissão são publicados em sítio eletrônico para acesso público.

A heteroidentificação foi prevista para a terceira fase do concurso, juntamente com inscrição definitiva, avaliação de saúde e sindicância da vida pregressa (TRF2, 2018a). O critério de aceitação da autodeclaração apresentou a sofisticação de adotar a votação por maioria dos membros da comissão e com justificativa por escrito. A deliberação da comissão não poderia ser feita na presença dos candidatos e candidatas e a mesma equipe deveria expedir parecer motivado de acesso restrito conforme a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, lei de acesso à informação (BRASIL, 2011). E ainda, o resultado dos procedimentos da comissão e a confirmação ou não da autodeclaração dos candidatos, aos quais cabiam recurso, seriam publicados na transparência pública do TRF2. O candidato ou candidata que não tiver sua autodeclaração confirmada seria excluído do concurso público, mesmo que tenham obtido classificação na ampla concorrência.

Dentre os procedimentos destinados a cumprir a normatização sobre a reserva de vagas do concurso para pessoas negras, o TRF2 buscou assegurar uma quantidade maior de candidatos como garantia de que, mesmo com indeferimentos de candidaturas, ainda houvesse candidatos para a concorrência na primeira fase do concurso. Assim, houve a convocação para se apresentarem à comissão de heteroidentificação uma quantidade de candidatos equivalente a três vezes o número de vagas reservadas. O critério para avaliação da condição declarada pela pessoa negra seria unicamente fenotípico e o procedimento gravado e o material disponibilizado para eventuais recursos contra a decisão da comissão, sendo eliminado o candidato que se recusasse a ser filmado.

6.3.4.3 TRF2 – Resultados do Concurso

O Edital do Tribunal Regional Federal da 2ª Região teve 4.999 candidatos inscritos. Do total, apenas 14,66%, ou seja, 733 requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, tendo se declarado com tal (TRF2, 2018b).

Do total de inscritos, foram convocados, para a segunda fase do concurso, a prova escrita, 518 candidatos. Dentre eles, 326, ou 63%, foram da ampla concorrência e 192, ou

37%, de cotistas (TRF2, 2018b). Na primeira fase, foram testados os conhecimentos nos diferentes campos do direito, como já citado no início do capítulo.

Na segunda etapa, como ocorrido nos concursos antes descritos, nenhum critério diferenciou os cotistas dos demais candidatos e não houve aprovados entre os candidatos à reserva de vagas para pessoas negras. Consequentemente, nenhum candidato negro ou candidata negra inscrito no sistema de cotas chegou à terceira fase, que é destinada à confirmação da autodeclaração, sendo assim, a comissão não foi formada e nem operados procedimentos.

6.3.5 Resumo de achados nos resultados descritos

Nota-se, na descrição apresentada, que os editais dos TRF4, TRF5, TRF3 e TRF2 oferecem cotas raciais simples, ou seja, o candidato concorre primeiramente pelo sistema universal e, não sendo selecionado, desde que tenha atingido a nota mínima de 60 pontos, é reavaliado para o preenchimento da porcentagem destinada à reserva de 20% das vagas para pessoas negras, sendo dispensados de, necessariamente, estarem entre as 300 melhores notas – ou na nota de corte. Ressalte-se que o TRF2 se limita a aplicar o percentual de 20% das vagas naqueles que ficaram abaixo da nota de corte e sempre acima de 60 pontos, que é a nota mínima. Os demais tribunais convocaram todos os candidatos autodeclarados negros que tenham atingido 60 pontos para a segunda fase do concurso.

O Quadro 4 sintetiza os achados obtidos, comparando (i) o número de total de vagas oferecidas (ii) àquelas oferecidas na reserva para pessoas negras, (iii) o número de inscritos na ampla concorrência e (iv) o número de inscritos na reserva de vagas para pessoas negras, além da (v) quantidade de aprovados entre cotistas e (vi) não cotistas. Ademais, destaca (vii) a aplicação de redutor – nota de corte – para a classificação dos cotistas, (viii) o uso isolado do critério de autodeclaração do candidato como negro, (ix) a existência de comissão de verificação da autodeclaração, (x) a formação da comissão de verificação da autodeclaração e (xi) a existência de comissão de recurso ao resultado da comissão de verificação da autodeclaração.

Quadro 4 – Achados obtidos na comparação sistemática dos editais

Descrição	TRF4 (2016)	TRF5 (2017)	TRF3 (2018)	TRF2 (2018)
Número de vagas no total	22	20	107	10

Número vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	20% (No edital, não há especificação numérica)	04	21	20% (No edital, não há especificação numérica)
Número de inscritos na ampla concorrência	6.934	5.891	7.446	4.266
Número de inscritos nas vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	599	762	1.030	733
Candidatos aprovados na ampla concorrência	20	11	25	10
Candidatos aprovados nas vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	00	00	00	00
Existência de critério isolado de autodeclaração como pessoa negra	Sim	Não	Não	Não
Existência e nomenclatura da comissão de verificação da autodeclaração	Não houve designação	Comissão de verificação	Comissão de avaliação fenotípica	Comissão de heteroidentificação
Composição da comissão de verificação da autodeclaração	Não se aplica	Três integrantes distribuídos por cor, gênero e naturalidade	Membros (sem definir quantos) distribuídos por gênero, cor e naturalidade	Cinco membros distribuídos por gênero, cor e naturalidade, com preferência aos que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo
Processo de verificação da	Não se aplica	A avaliação que levará em	Será confirmada a autodeclaração do	Delibera em votação por maioria dos membros da

autodeclaração		consideração exclusivamente o fenótipo do candidato. Não define forma de deliberação	candidato quando pelo menos um dos integrantes da comissão considerar acolhido o requisito fenotípico	comissão e expede parecer motivado de acesso restrito aos candidatos
Previsão de recurso contra o resultado da verificação da autodeclaração	Não se aplica	Sim, cabe recurso à comissão do concurso	Sim, cabe recurso à comissão específica	Sim, cabe recurso à comissão específica
Aplicação de nota de corte – redutor – para os cotistas	Todos com 60 pontos	Todos com 60 pontos	Todos com 60 pontos	20% dos cotistas que ficarem abaixo da nota de corte, respeitando o mínimo de 60 pontos

Fonte: Elaboração da autora.

Já o Quadro 5 apresenta um resumo do aproveitamento dos candidatos em cada uma das fases do concurso, nos quatro tribunais.

Quadro 5 – Resultados dos concursos da magistratura federal por fase – 2016-2019

INSCRIÇÕES						CONVOCADOS 2ª FASE			APROVADOS NA 2ª FA			APROVADOS NA 3ª FA			APROVADOS NA 4ª FA			APROVAÇÃO FINAL		
TRIBUNAL	VAGAS	TOTAL	AMPLA	COTAS	%	TOTAL	AMPLA	COTAS	TOTAL	AMPLA	COTAS	TOTAL	AMPLA	COTAS	TOTAL	AMPLA	COTAS	TOTAL	AMPLA	COTAS
TRF4	22	7.533	6.934	599	8,63	456	324	132	200	160	40	24	23	1	20	19	1	20	20	0
TRF5	20	6.653	5.891	762	12,9	329	137	192	12	12	0	11	11	0	11	11	0	11	11	0
TRF3	107	8.476	7.446	1.030	13,8	761	549	212	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	25	S/I	S/I	25	S/I	0
TRF2	10	4.999	4.266	733	14,7	518	326	192	63	56	7	14	14	0	10	10	0	10	10	0
	159																	75		

Nota da tabela
* a partir desta fase não há nota de corte e todos os candidatos que atingem nota 6 ou mais são classificados

S/I sem informação

Fonte: Elaboração da autora

Pelos resultados do quadro 5, observa-se que foram preenchidas menos de 50% (75) do total de vagas oferecidas (159). Além disso, o percentual de cotistas que se candidataram aos concursos, variou de 8,63%, no TRF4, a 14,7%, no TRF2, passando por 12,9%, no TRF5 e 13,8%, no TRF3. Como será destacado adiante, a partir da segunda fase, quando todos os candidatos, cotistas ou não, estão submetidos aos mesmos critérios, não se verifica o avanço de candidatos e candidatas negros nos certames. Não foram encontrados dados suficientes para demonstrar os resultados da segunda, terceira e quarta fases do TRF3, visto que a página do concurso foi descontinuada em fevereiro de 2020 e só foram mantidos os espelhos das provas, excluindo os resultados parciais do concurso de 2018.

Os dados dos resultados por fase servirão para uma projeção de resultados esperados, se o arranjo dos editais fizesse uso de outras estratégias disponíveis, como a aplicação da reserva em todas as fases ou aplicação do percentual de 20% sobre a nota de corte.

O Capítulo 6 apresentou a regulamentação dos concursos à magistratura federal, que são as normas anteriores aos concursos e que os tribunais devem, obrigatoriamente, seguir. Além disso, fez-se uma descrição aprofundada do regramento específico dos certames do TRF4, TRF5, TRF3 e TRF2, iniciados em 2016, 2017 e os dois últimos em 2018, respectivamente. Ademais, foram apresentados os resultados e comparados os achados segundo as unidades de análise: oferta de vagas na ampla concorrência e nas cotas, número de inscritos em ambas as modalidades, aprovações, lembrando que nenhum cotista foi aprovado. Além desses, comparou-se, também, a aplicação de redutor – nota de corte – para a classificação dos cotistas e o formato da identificação dos cotistas, se por autodeclaração isoladamente ou com procedimento e comissões de verificação. A formação das comissões, as regras de deliberação e a possibilidade de formulação de recursos diante de seus pareceres também foram exploradas. Por fim, o capítulo trouxe uma síntese quantitativa dos resultados dos cotistas em cada fase dos concursos nos tribunais. Todos os dados descritos no capítulo 6 serão analisados no capítulo 7, que segue.

7 RESULTADOS ANALÍTICOS DA PESQUISA

A presente pesquisa tem como objetivo apurar os resultados dos concursos à magistratura federal sob a regulamentação das cotas para pessoas negras e verificar variações existentes na implementação da reserva de vagas. Para isso, busca-se identificar e comparar os procedimentos de operacionalização empregados nos tribunais federais que compõem a amostra do estudo. O capítulo anterior delineia semelhanças e diferenças entre as trajetórias dos quatro tribunais analisados. Os dados explicitados pelo levantamento documental e normativo são integrados com a comparação sistemática dos editais, regulamentos e resultados e confirmam a hipótese de variações na implementação, a despeito de a regulamentação ser comum.

Tendo em vista a importância de compreender o relato sobre os instrumentos usados na implementação, que estão descritos no capítulo 6, abre-se a possibilidade de ampliar o esforço analítico sobre os achados da pesquisa. Este capítulo aborda, na primeira seção, as convergências e divergências apuradas nas regras próprias de cada concurso no que diz respeito (i) à oferta de vagas para cotas; (ii) ao preenchimento de vagas; (iii) à aplicação do critério de 20% das vagas; e (iv) à estruturação das comissões de verificação mecanismos para a oferta de vagas. A segunda seção sumariza a atuação do Conselho Nacional de Justiça na gestão da Resolução nº 203/2015 e a forma como produz diagnósticos e normativos, o monitoramento da política e as estratégias acomodadoras que adota. A terceira e última seção, apresenta recomendações para o aperfeiçoamento da política (*policy brief*).

Dessa forma, os procedimentos metodológicos executados deram origem a três insumos para análise e demonstração dos resultados: (i) o conhecimento das normas e regulamentos que norteiam os concursos e a implementação das cotas para pessoas negras; (ii) as semelhanças e diferenças verificadas na implementação e os resultados obtidos; e (iii) as narrativas que apresentam percepções de gestores sobre a implementação da reserva de vagas.

Abaixo se expõem as análises sobre as convergências e divergências verificadas na comparação de documentos, no que diz respeito à oferta de vagas para cotas, ao preenchimento de vagas, à aplicação do critério de reserva de 20% das vagas, a comissões de verificação, ao efeito da nota mínima como critério sobreposto à reserva de vagas e à percepção de valores dos agentes sobre a implementação.

7.1 CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS APURADAS NOS EDITAIS, REGULAMENTOS E RESULTADOS

7.1.1 Oferta de vagas para cotas

Como já salientado no capítulo 6, os dados sobre os quatro concursos revelaram que não houve aprovação de nenhum candidato pela reserva de vagas para candidatos e candidatas negros, embora tenham sido verificadas variações de diversas ordens nos editais.

Quanto à explicitação do número de vagas destinadas à reserva para pessoas negras, o TRF5 e o TRF3 designaram um quantitativo, 4 e 21, respectivamente, enquanto TRF4 e o TRF2 se limitaram a indicar que 20% das vagas eram destinadas ao concurso. O TRF2, além de não especificar o quantitativo, descreveu que, a cada 20 vagas preenchidas, havia reserva de duas vagas aos candidatos negros (TRF2, 2017a). Reza o artigo 4º da Resolução nº 203/2015-CNJ que o número de vagas deve ser expresso no edital: “A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos dos órgãos do Poder Judiciário” (CNJ, 2015c, p. 1). Se notarmos que o tribunal oferece dez vagas no total, pode-se observar que a aplicação do critério das cotas está sujeita à interpretação, uma vez que, aparentemente, não há previsão de preenchimento por cotistas dentro das vagas existentes (dez), o que contraria a norma: “A reserva de vagas de que trata o caput será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)” (CNJ, 2015c, p. 1).

Capella (2014) enfatiza o papel das ideias na produção de conhecimento para a solução de problemas no curso das políticas públicas e também na mobilização de preferências e expectativas que estão em cotejo. Pode-se, igualmente, invocar o pensamento de outros autores, como Tilly *et al.* (1998) e Massey (2007 *apud* MOREIRA, 2016), que aduzem que a atuação de burocratas é decisiva na implementação de políticas públicas. No caso daquelas destinadas à população negra, a discriminação racial pode se manifestar de modo sistêmico e reforçar o processo de exclusão vivenciado por essa parcela da população. Quando um tribunal lança mão de critério interpretativo mesmo quando a norma é explícita, trata-se de uma ação discricionária com risco de impedir ou dificultar o acesso ao disposto na regra, nesse caso, o acesso de pessoas negras na magistratura federal. Produzir e relacionar essa e outras evidências com o referencial teórico é fundamental para o enfrentamento da complexidade que o debate racial impõe à implementação e à efetividade da política pública. De pronto, faz-se prova do *modus operandi* de como

tensões políticas e ideológicas adicionam obstáculos à busca de equidade racial adotados como estratégia de poder e dominação (COLLINS, 2000; SILVA, 2018).

7.1.2 Preenchimento de vagas

Constata-se, na comparação entre vagas oferecidas e vagas preenchidas, Quadro 5, ser comum aos certames de todos os tribunais que, mesmo no sistema de ampla concorrência, poucos candidatos cheguem à fase final e sejam aprovados nos concursos. Nota-se, nos dados comparados já apresentados, que somente o TRF2 preencheu o total de vagas oferecidas (10). A situação mais acentuada é a do TRF3, que ofereceu 107 vagas, mas teve apenas 25 candidatos aprovados. A própria magistratura reconhece tal dificuldade e a considera inerente à natureza do cargo (CNJ, 2012).

Tal percepção é reforçada numa das entrevistas: **“O nosso concurso é muito difícil,** é o que as pessoas dizem. Nós aprovamos poucos candidatos, não é como vocês (outros tribunais). Em (...) anos, eu já participei de (...) concursos e em apenas um foi preenchido o número de vagas” (grifo nosso).

Almeida (2016) pondera que justificar o difícil acesso a carreiras de prestígio como uma questão de simples mérito, a depender apenas de esforço pessoal dos indivíduos, é um discurso que legitima privilégios. Os filtros estreitos dos concursos da magistratura, segundo o aporte teórico do autor, reforçam a desigualdade no exercício profissional, que, em geral, atende a padrões raciais e de gênero e reserva, na maioria, lugares subalternos a pessoas negras e lugares de prestígio para pessoas brancas. Se observada a composição racial da magistratura brasileira, que em 2018 era de mais de 80% de juízes e juízas brancos (CNJ, 2018b), pode-se corroborar tal configuração para o caso em estudo.

Então, na magistratura federal, se lida com um processo seletivo de alta dificuldade, qualquer que seja a origem racial do candidato. No entanto, o não acesso de pessoas negras pela reserva de vagas⁴⁵ reflete a dinâmica de racialização – branca – e de segregação – negra – do acesso aos cargos de juiz federal. E o fato do resultado da política mobilizada para efetivar a inclusão racial ser nulo no conjunto dos certames analisados não pode ser explicado pelo fato de que o “concurso é muito difícil”. Pesquisadores apontam para a instrumentalização da permanência do negro em posições sociais subalternas, seja pelo

⁴⁵ Não é objetivo da pesquisa revelar quantas pessoas negras foram aprovadas, apenas a aprovação pela reserva de vagas.

bloqueio da ascensão social, seja pela naturalização da desigualdade, ambas usadas como estratégia da elite para manutenção da própria hegemonia e como proteção a ameaças ao seu *status quo* (BENTO, 2002; JACCOUD, 2008).

O tema da formação do imaginário quanto à posição do negro na sociedade, sobretudo no que tange ao mundo do trabalho, reforçado pelo discurso da meritocracia, será enfrentado adiante na seção sobre a aplicação dos critérios de seleção para a reserva de vagas.

7.1.3 A aplicação do critério de reserva de 20% das vagas

A comparação dos editais dos quatro tribunais mostra um padrão invariável quando se trata da aplicação do percentual de vagas a ser reservado: todos previram exatos 20%, conforme preconiza no texto da Resolução nº 203/2015-CNJ (CNJ, 2015c), em seu artigo 2º:

Serão reservadas aos negros o **percentual mínimo de 20%** (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do Quadro de Pessoal dos órgãos do Poder Judiciário (...) e de ingresso na magistratura (grifo nosso).

Ou seja: o piso de 20% de reserva estabelecido pela norma foi interpretado como teto na sua implementação, fato assinalado na narrativa de um agente implementador: “Tanto que a resolução menciona que 20% de cotas é o mínimo e, que eu saiba, os diversos tribunais aplicam como limite fixo, inclusive o nosso” (Entrevista).

Cumprе ressaltar, ainda, que todos os tribunais aplicaram esse percentual tão somente na primeira etapa do concurso, a fase da prova objetiva seletiva. Contudo, tampouco a Resolução nº 203/2015-CNJ, em seus nove artigos, determina ou sugere que a aplicação do percentual deva ser feita exclusivamente na primeira fase, inscrevendo apenas os limites para a aplicação do critério na nomeação. No entanto, o texto, em seu artigo 8º, dá margem a mais de uma interpretação, como se transcreve:

A nomeação dos candidatos aprovados **respeitará os critérios de alternância e de proporcionalidade**, que consideram a **relação entre o número total de vagas e o número de vagas reservadas** a candidatos com deficiência e a **candidatos negros** (CNJ, 2015c).

O que se quer destacar é que, no texto da norma, não existe diretiva sobre a aplicação dos 20%, muito menos de que seria restrito à primeira fase, como afirmam os agentes entrevistados. A única indicação de aplicação do percentual reservado é em relação

aos critérios de “alternância proporcionalidade”, sem, contudo, expressar de maneira clara como devem ser operados esses critérios. Acredita-se que a falta de clareza assinalada enseja interpretações prejudiciais ao sucesso das cotas, como aquela verificada no TRF2, que ofereceu dez vagas no concurso, reservou quatro para pessoas negras, mas determinou que, a cada 20 vagas preenchidas, haveria reserva de duas aos candidatos negros (TRF2, 2017a). Entendemos que essa discricionariedade é limitadora e subverte o objetivo do preenchimento de vagas reservadas e pode contribuir para continuidade da segregação racial na magistratura (SOUZA, 2019; PIRES, 2019). Como não houve aprovação de cotistas em nenhum tribunal, tal regra não foi executada e esse limite de implementação não se manifestou em termos práticos, no entanto, é bem ilustrativo de como barreiras institucionais criadas por decisões de agentes públicos podem se somar às dificuldades impostas à população negra.

Usando ainda o exemplo do TRF2, outra interpretação mais favorável poderia ser dada à mesma regra: em sendo dez vagas com reserva de 20%, a cada cinco nomeações, a quinta vaga seria destinada à reserva de vagas para pessoas negras. Desse modo, em dez vagas preenchidas, haveria duas pessoas negras, o que cumpriria a determinação da Resolução nº 203/2015-CNJ.

Como já apontado no capítulo anterior, o maior afunilamento se dá justamente da segunda fase em diante, na qual o critério de reserva de vagas desaparece. Tanto a redação dos editais quanto o depoimento dos atores do processo de implementação dos tribunais corroboram essa constatação, como aparece nesta entrevista: “Aplicamos o critério para a primeira fase, **a partir daí todos têm que ter nota 6**, não importa se são brancos, pretos, amarelos ou se são portadores de necessidades especiais (...)” (grifo nosso).

Os documentos e narrativas sobre a implementação da reserva de vagas para negros indicam para uma interpretação da norma que se traduz num obstáculo adicional para o acesso de pessoas negras. Assim, desviam da função social das políticas de ação afirmativa, que é promover uma desigualdade de fato com objetivo de atingir uma igualdade de direito, através de discriminação positiva (ROCHA, 1985 *apud* GOMES, 2003).

Instrumentos são processos para operar a política pública e escolher um instrumento em detrimento de outro é também escolher um caminho segundo crenças e ideologias. Nota-se que os instrumentos de implementação variam, mas não necessariamente por força normativa. No entanto, a percepção da burocracia pode ser no sentido contrário de que a norma é cumprida de forma estrita. Isso mostra um jogo de forças que escapa à aplicação de critérios meramente técnicos, repisando como a implementação é um conjunto de

práticas indissociável do campo das ideias (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), como podemos ver tanto no trecho de um dos entrevistados: “Nós usamos o critério que está definido na resolução do CNJ”, como no do outro:

Nós pretendíamos aplicar 20% além daqueles que atingiram a nota de corte da primeira fase, que seria a maneira de incluir o percentual de candidatos cotistas. Mesmo assim, a redação do edital não foi suficientemente clara e o CNJ definiu⁴⁶ que todos os candidatos às cotas que atingiram a nota mínima, que é 6, deveriam ser classificados para a segunda etapa. Isso que foi feito.

Ainda sobre a ação unânime dos tribunais em relação à aplicação da reserva de vagas apenas na primeira etapa, destacamos que o TRF2 se distinguiu com uma interpretação ainda mais restritiva. Esse tribunal acolheu a classificação para a segunda etapa de apenas 20% dos candidatos cotistas que estiveram abaixo da nota de corte da ampla concorrência, mas somente se tivessem uma nota acima da nota mínima 6.

Observa-se, assim, que o debate racial introduz complexidade adicional na implementação de políticas públicas. As barreiras culturais que naturalizam o insucesso generalizado dos negros são fundantes, profundas e transversais à sociedade brasileira. Então, as instituições não estão livres desse viés. Volpe e Silva (2016) postulam que a concretização dos sistemas de cotas carrega um pressuposto ideológico oposto ao liberalismo e assinalam que a intervenção do Estado é como um regulador social para se apropriar da chave que transforma a igualdade formal, expressa aqui em regulamentos para a prática dos resultados ainda inalcançados, se considerada a magistratura federal.

7.1.4 Comissões de verificação

Dos aspectos observados na comparação dos editais, aqueles que envolvem autodeclaração das pessoas negras candidatas à reserva de vagas são os que mais sofreram variações. Cada tribunal adotou procedimentos diferentes para esse quesito. As convergências verificadas são que todos os tribunais que prevêem verificação da autodeclaração a fazem na terceira fase do concurso, que é uma etapa apenas eliminatória. Nessa fase, são procedidos os exames de aptidão e a sindicância da vida pregressa dos candidatos e, caso algum candidato às cotas prospere até esse momento, é quando será feita

⁴⁶ O(a) entrevistado(a) faz referência à determinação feita pelo CNJ em resposta ao pleito de candidato que alegou ambiguidade da regra. Esse fato foi revelado na entrevista e não se teve acesso ao conteúdo da consulta, pois não é de publicação obrigatória dos tribunais e não está explícito na documentação pesquisada.

a verificação da autodeclaração. Além disso, as verificações devem ser feitas presencialmente.

O TRF4, que publicou o seu edital em 2016, previu a autodeclaração como critério único para a aceitação das candidaturas à reserva de vagas. O TRF5, em 2017, além da autodeclaração do candidato, criou mecanismo comprobatório e o intitulou de Comissão de Verificação, que acabou por não ser formada, visto não ter havido candidatos classificados à terceira fase, que era destinada à verificação da autodeclaração. A comissão era composta por três integrantes distribuídos por cor, gênero e naturalidade e devia avaliar levando em conta a avaliação fenotípica dos candidatos. Além disso, caso houvesse irresignação com os resultados da verificação, previu-se recursos de apelação, que, no entanto, seriam julgados pela comissão organizadora do concurso, nomeada em função do saber jurídico e administrativo, não tendo seus membros, a priori, a expertise necessária para tratar das complexidades e delicadezas do tema (RIOS, 2018).

De qualquer sorte, percebe-se algum movimento dos tribunais para ampliar competências e capacidades de gerir a identificação de destinatários das cotas, como se constata nas narrativas. Um agente entrevistado menciona que a norma do CNJ é muito ampla e são necessárias adaptações, que assim foram tomadas providências no sentido de procurar outras instituições em busca de experiências na implementação das cotas, citando como exemplo a formação das comissões de verificação.

Os editais do TRF3 e do TRF2, ambos de 2018, trouxeram diretivas mais sofisticadas para a comprovação da autodeclaração de candidatos à reserva de vagas para pessoas negras. O TRF3 nomeou o seu dispositivo de Comissão de Avaliação Fenotípica e, sem especificar quantos, disse que seria formada por membros distribuídos por gênero, cor e naturalidade. No TRF3, conforme o edital, a autodeclaração do candidato seria acolhida quando pelo menos um dos integrantes da comissão considerasse acolhido o requisito fenotípico. Delimitou, por fim, que, do parecer escrito e circunstanciado da Comissão de Avaliação Fenotípica, cabia recurso para uma segunda comissão que seria formada conforme os mesmos requisitos da primeira.

O TRF2 preconizou a Comissão de Heteroidentificação, composta por cinco membros e suplentes que atendessem a critérios de diversidade de gênero, cor e naturalidade. Na escolha dos membros, seria dada preferência aos que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo. Assim como no TRF3, cabia recurso a uma segunda comissão que fosse designada para esse fim.

Na fase do levantamento documental para a pesquisa, pode-se avaliar que, entre 2016 e 2018, datas das publicações dos quatro editais examinados, o poder executivo produziu estudos e normas sobre o tema da confirmação da autodeclaração, primeiro para orientar e depois para regulamentar procedimentos de cotas em concursos públicos. Em agosto de 2016, o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP) estabeleceu a Orientação Normativa nº 3/2016-MP para aferição da veracidade da informação prestada por candidatos negros que se declarassem pretos ou pardos na aplicação das cotas para os concursos públicos da Administração Pública Federal direta. Os principais comandos estabelecidos pela Orientação Normativa nº 3 são: (i) prever e detalhar os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração, com a indicação de comissão designada para tal fim; (ii) prever a possibilidade de recurso para candidatos não considerados pretos ou pardos após decisão da comissão; (iii) formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração deverão considerar, unicamente, os aspectos fenotípicos do candidato; e (iv) a comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deverá ter seus membros distribuídos por gênero, cor e naturalidade (MP, 2016).

Em dezembro de 2016, o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Justiça formam grupo de trabalho para regulamentar os procedimentos de heteroidentificação previstos na Lei nº 12.990/2014. O grupo produz um relatório final e a minuta que subsidia a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018. As principais determinações da Portaria Normativa nº 4 são: (i) que sejam explícitas, nos editais dos concursos do poder executivo federal, as providências sobre o procedimento de heteroidentificação; (ii) que comissão seja criada para o fim específico da heteroidentificação, formada por cinco integrantes, residentes no Brasil e de reputação ilibada; (iii) que os membros tenham participado de atividade sobre a temática da promoção da igualdade e sejam preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo (MP, 2018). Retoma-se tal histórico aqui para estabelecer possíveis nexos de como esses normativos, a despeito de não terem força de regulamentação aos demais poderes e esferas da Administração Pública, podem ter influenciado a operacionalização das comissões de verificação nos Tribunais Regionais Federais.

Pode-se notar que, sem necessariamente mencionar as normas do executivo nos editais, comandos semelhantes foram adotados pelos tribunais no decorrer dos anos de 2016 e 2017, quando esteve vigente a Orientação Normativa nº 3/2016, o que se confirma nos relatos obtidos nas entrevistas. A partir de 2018, na vigência da Portaria Normativa nº

4, os tribunais vão aperfeiçoando a descrição dos procedimentos, reproduzindo, quase que na íntegra, os postulados da regulamentação do poder executivo, sem fazer menção a eles. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, já em 2012, no momento em que declara a constitucionalidade das cotas nas universidades federais, considerou legítimos os procedimentos adicionais de verificação da autodeclaração.

No que diz respeito à verificação da autodeclaração, os achados demonstram que os tribunais procuraram formas de agregar o conhecimento acumulado em outros órgãos, empresas, experimentando a aprendizagem na implementação da política (SOUZA, 2006). Se interpretamos a operacionalização das cotas como manejo de instrumentos, podemos nos aproximar da proposição de Lascoumes e Le Galès (2012), que enfatiza que um instrumento é também uma forma de instituição quando cria regras, gera efeitos, produz aprendizado e organiza interações. Pode-se destacar que a necessidade de prever e gerir as comissões de heteroidentificação afeta o desenho institucional (BRESSERS; O'TOOLE, 1998 *apud* OLLAIK; MEDEIROS, 2011) com a adoção de novos procedimentos e relações institucionais dos tribunais com outros órgãos em busca de aprendizados.

7.1.5 O efeito da nota mínima como critério sobreposto à reserva de vagas

Como já demonstrado por documentos, depoimentos e evidenciado no quadro 5, a classificação a partir da segunda etapa, quando, na prática, a performance exigida entre cotistas e não cotistas é a mesma, consiste na maior barreira para que os candidatos à reserva de vagas para negros e negras prossigam na concorrência. Assim, a análise desse ponto específico, no qual o critério de nota mínima se sobrepõe e, de alguma forma, neutraliza o benefício em favor do grupo discriminado (JACCOUD; BEGHIN, 2002; AKUAMOA *et al.*, 2019), é central para a compreensão da não efetividade das cotas na magistratura federal. Espera-se, com isso, oferecer um diagnóstico que enfrente a naturalização da desigualdade racial entre pessoas negras e brancas (JACCOUD; BEGHIN, 2002). Para a análise aqui empreendida, é muito relevante a revisão dos instrumentos e possíveis correlações com os resultados não efetivos na política de cotas para negros na magistratura federal. Lascoumes e Le Galès (2012) destacam que abordar políticas públicas pela interpretação de seus instrumentos pode levar à descoberta de aspectos da realidade que, de outra forma, poderiam passar despercebidos, ocultos sob a aparente neutralidade e

aleatoriedade das escolhas institucionais. Os autores enfatizam que uma análise apurada ou a “desconstrução dos instrumentos” auxilia a descortinar os efeitos sociais de dominação, os efeitos políticos dos instrumentos e das relações de poder que eles organizam (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21).

Cabe aqui que se assinale que, para evitar desvios na política, os tribunais demonstram interesse e zelo ao ato de bem fiscalizar e excluir possíveis fraudadores, o que é sua obrigação legal e normativa. Inovam e buscam aprendizado para bem cumprir e aplicar o critério de verificação da autodeclaração, que esteve de cercado controvérsia e ocupou o espaço público (LIMA *et al.*, 2015). No entanto, diante de momentos decisórios em que estava em jogo a materialização do processo de inclusão racial, igualmente obrigação imposta por leis e regulamentos fazem opção por processos conservadores. A decisão pela aplicação do critério apenas na primeira fase é um procedimento restritivo adotado sob a alegação de aplicação das regras, mas o que se observa é a operação de interpretações em que se preserva a estrutura de poder entre grupos dominantes diante de outros subalternizados (SILVA, 2013). Pode-se notar a expressão do domínio estrutural, ou seja, a forma como as instituições, de maneira sistêmica e independente da intencionalidade, reproduzem padrões de desigualdade na implementação (SILVA, 2018; PIRES, 2019).

A escolha dos instrumentos define muito das características da ação governamental e do seu processo de institucionalização. Quando os tribunais manejam os instrumentos estruturados pelo CNJ para alcançar resultados projetados, os instrumentos à primeira vista são a estratégia para alterar a composição racial da magistratura. Mas o que se percebe é que a execução é influenciada partir dos próprios atributos dos implementadores e, no caso em tela, indo contra os objetivos que lhe foram prescritos (HOOD, 1983 *apud* JACCOUD, 2020).

7.1.6 Percepção de valores dos agentes sobre a implementação

Sandra Gomes (2019), ao traçar um quadro explicativo sobre as teorias e análises de políticas públicas, define que a implementação está sujeita a variações diversas. Segundo ela, há variações que vão desde desenhos institucionais ou capacidade de coordenação administrativa até questões mais particulares como a ação dos burocratas. A ação dos burocratas é, efetivamente, fator de complexidade na implementação de políticas públicas (GOMES, S., 2019). Variações, decisões e escolhas já elencadas neste trabalho refletem

como as autoridades dos tribunais podem influenciar e mesmo determinar, em alguma medida, o nível de acesso do contingente negro destinatário da política à almejada inclusão no acesso aos cargos de juiz (PIRES, 2019).

Nesse jogo de ideias, Lotta (2019) destaca que, na implementação, a percepção e a reprodução de estereótipos podem influenciar a ação dos agentes públicos e resultar em decisões que, afinal de contas, tornam a política insuficiente para sanar o problema público identificado, no caso, a inclusão de negros na magistratura federal. A força de percepções e de estereótipos descritivos e prescritivos (MOREIRA, 2016) pode ser identificada nas entrevistas:

A gente sabe que tem diversas discussões, até dos próprios colegas de setor. Gente que vai procurar no Facebook e diz “olha aqui? essa pessoa é negra?”. Eles [os colegas] são danados! Ou pessoas que acreditam que as cotas das universidades servem para fazer os negros mudarem sua condição social, mas se as pessoas já estão formadas em Direito, deveria ainda haver cotas no concurso de juiz? Eu soube também que um certo tribunal questionou combinar cotas raciais com a situação financeira dos candidatos e o CNJ recusou, pois o objetivo não é esse (Entrevista).

Sem emitir juízo de valor sobre o comportamento de um agente de implementação que executa uma busca automotivada sobre a vida de candidatos à reserva de vagas, pode-se perceber, no trecho da entrevista, como experiências, valores e impressões individuais se apresentam. De fato, a atribuição do critério racial deve partir do interessado e ser confirmada unicamente pela comissão de verificação, exceto para efeitos de fiscalização da boa aplicação da norma. No seio da burocracia, a ninguém mais importa ou deveria importar a percepção sobre se alguém é, não é, parece ou não parece negro, pois o processo de identificação é subjetivo e delicado (RIOS, 2018). Insistimos, o processo de produção de políticas públicas não é só objetivo; valores e ideias influenciam os processos decisórios (DELEON, 2006; CAPELLA, 2014).

Da mesma narrativa apresentada na entrevista, percebe-se que, no entendimento de agentes da burocracia, há lugares onde a presença do corpo negro causa estranheza e questionamentos (LIMA JUNIOR, 2019). Segundo o trecho, algum servidor questiona se as cotas, que já teriam servido para levar negros à universidade (lugares onde supostamente não estavam e agora estão), deveriam continuar promovendo acessos a novos lugares, à magistratura, lugar no qual o negro não está.

Quanto a um terceiro aspecto levantado no excerto da entrevista, existe a menção de que algum tribunal ainda teria questionado, no CNJ, se cotas para negros deveriam ser combinadas com o critério socioeconômico. Igualmente, sem emitir juízo de valor, há de se

considerar que o Supremo Tribunal Federal já havia pacificado com efeito vinculante⁴⁷, em 2012, da aplicação exclusiva de critério racial nas universidades – ADPF nº 186 (VOLPE; SILVA, 2016) depois de um longo debate público, fundamentado em conhecimento técnico e acadêmico de várias instituições⁴⁸. Ademais, os tribunais brasileiros, por dever de ofício, mantêm, em suas estruturas organizacionais, setores cuja função específica é a atualização de jurisprudência emitida pelos tribunais superiores, o que leva a inferir que a decisão da ADPF nº 186 não era desconhecida da burocracia implementadora, contudo, questionamento idêntico foi reiterado. Entender a implementação da política de cotas para pessoas negras nos tribunais regionais federais é, assim, compreender, também, a produção da política pela influência discordante das autoridades dos tribunais e suas burocracias (MAZZEI, 2011 *apud* MILANEZI; SILVA, 2019). Os valores, representações e aspectos culturais podem ser isolados e considerados como variantes cognitivas na interpretação da burocracia implementadora (LIMA; D’ASCENZI, 2013) e dos agentes decisores (BRASIL; CAPELLA, 2016). Há mecanismos que se reproduzem e norteiam a ação de agentes responsáveis por ações discricionárias, mas também na produção e aplicação de normas que riscam de impedir ou dificultar o acesso a oportunidades, o que contribui para a resiliência do processo (TILLY *et al.*, 1998; MASSEY, 2007 *apud* MOREIRA, 2016). Lima Júnior *et al.* (2015) constata ainda que o crescimento do racismo se dá ao passo que se testemunha um movimento de ascensão social e econômica de pessoas negras. Para eles, a escalada se acentua à medida que negros e negras passam a frequentar e ocupar, em maior número, espaços que não eram (ou não são) socialmente identificados como seus. Segundo os autores, esses são também espaços simbólicos de formação de políticas públicas, de preferências na alocação de recursos, de construção de imaginários. O racismo emerge, assim, como arma de confrontação (LIMA JÚNIOR *et al.*, 2015) e a preservação de espaços de privilégio passa a compor a disputa pela distribuição de benefícios.

Outro aspecto da percepção dos agentes sobre a implementação da política de cotas que merece ser ressaltado pode ser constatado no trecho em que o(a) entrevistado(a) responde à pergunta: “Não houve nenhum candidato aprovado. Houve alguma discussão

⁴⁷ Quando a norma vale para todos (<https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/899/Erga-omnes>).

⁴⁸ Ver o debate ocorrido quando das audiências públicas no STF (<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>).

interna sobre o resultado da aplicação de cotas para pessoas negras?” (Roteiro de entrevista, Apêndice A). A resposta foi “Sim, houve um(a) candidato(o) aprovado(a)”⁴⁹ (Entrevista).

De fato, o que ocorreu foi que um(a) candidato(a) negro(a), hoje magistrado(a), apesar de ter concorrido à reserva de vagas, obteve aprovação pela ampla concorrência, tendo inclusive obtido melhor performance que outros candidatos na classificação final. O que se percebe na resposta é que a pessoa que observa – um agente público – não dissocia a condição de cotista e de negro, não importando qual tenha sido a forma de acesso ao cargo. Ou seja, o corpo da pessoa negra carrega consigo um sentido, um significado coletivo construído por processos que apontam para a subordinação na perspectiva dessa pessoa. O que a narrativa aponta é que o corpo observado não é considerado na sua individualidade – uma pessoa negra que aceitou o cargo de juiz federal sem ter se beneficiado do sistema de cotas, apesar de fazer jus a ele.

No curso das entrevistas, não foram encontradas evidências suficientes para confirmar ou afastar a hipótese de que houve inclusão de conteúdos ligados ao debate racial nos programas de formação da magistratura federal, após a instituição da política de cotas.

Não há propriamente conteúdo sobre a temática racial. São abordados temas de direitos humanos e, neles, há conteúdo sobre minorias. O(a) juiz(a) que entrou pelas cotas foi chamado(a) para falar sobre o tema (racial) num evento específico do tribunal. Mas era para todos os servidores e não específico da magistratura (Entrevista).

Nesse último trecho, percebe-se, também, que o(a) juiz(a) negro(a) indicado(a) pelo(a) servidor(a) como cotista, apesar de não sê-lo, recebe a atribuição do tribunal e desenvolve uma atuação de destaque no debate racial, identificando-se e sendo também identificado(a) como um(a) ativista institucional (ABERS; TATAGIBA, 2015) e como alguém capaz de trazer perspectivas formadas pela experiência e conhecimento gerado a partir pertencimento ao grupo racial negro. Podemos aproximar tal fato com o que ensina a teoria da burocracia representativa, ao afirmar que a colocação de diversidade nos quadros burocráticos proporciona um potencial para olhar de dentro – da sua condição como pessoa negra – para criar novas racionalidades (SILVA, 2016) para o ambiente institucional e seus processos decisórios (ANDREWS *et al.*, 2016).

Para escapar da interpretação fácil e tentadora de que a política de cotas para negros estabelecida pela CNJ – Resolução nº 203/2015 – é simplesmente distorcida pelos tribunais na implementação, passa-se a destacar pontos ligados à atuação do Conselho Nacional de

⁴⁹ Apesar de o(a) entrevistado(a) ter definido o gênero do(a) candidato(a), optamos por ocultar para que não fossem identificados(as) os(as) sujeitos(as), tanto aqui como nas falas que aparecem a seguir.

Justiça que podem ter ligação com os resultados obtidos nos concursos à magistratura federal. A começar pelo critério aqui discutido de sobreposição da nota mínima ao critério de 20% de vagas reservadas para cotas, observa-se que esse quesito é definido pelo próprio CNJ, mas fundamentado na Resolução nº 75/2009-CNJ, anterior ao estabelecimento da reserva de vagas. A norma se destina a regulamentar e uniformizar o procedimento e os critérios relacionados ao concurso de ingresso na carreira da magistratura nacional e poderia ser reinterpretada à luz da adoção de cotas e do seu objetivo de efetiva inclusão racial. O resumo de todas as regras do concurso consta no Apêndice A. Retomam-se algumas delas para amparar a análise.

Conforme a resolução de 2009, a participação do candidato em cada etapa ocorrerá necessariamente após habilitação na etapa anterior, ou seja, nota mínima 6. As notas de cada etapa são atribuídas até a segunda casa decimal e sem arredondamento. São considerados aprovados para provimento do cargo os candidatos e candidatas que forem habilitados em todas as etapas do concurso. A nota final de cada prova será atribuída entre zero e dez (CNJ, 2009). A nota de corte – ou redutor – é definida da seguinte maneira:

- (i) nos concursos de até 1.500 inscritos, os 200 que obtiverem as maiores notas;
- (ii) nos concursos com mais de 1.500 inscritos, os 300 que obtiverem as maiores notas.

A norma define ainda que todos os candidatos empatados na última posição devem ser convocados para a segunda fase, mesmo que ultrapassem o limite de 200 e 300, respectivamente.

Todos os certames estudados, como foi visto, contaram com mais de 1.500 inscrições. Mesmo não sendo o objetivo desta pesquisa, para efeitos comparativos, importa dar relevo ao fato de que a nota de corte ou redutor, previsto na Resolução nº 75/2009 e descrito no capítulo 6⁵⁰, na primeira fase, não se aplicou aos candidatos que concorriam às vagas destinadas às pessoas com deficiência⁵¹. Essas foram convocadas para a segunda etapa desde que obtivessem a nota mínima exigida para todos os outros candidatos, sem

⁵⁰ A nota mínima é fixa, 6, em todas as etapas, abaixo disso o candidato é eliminado. O redutor é aplicado apenas na primeira fase para, literalmente, reduzir a concorrência de milhares para centenas. É variável, pois é o parâmetro fixado pela 300ª melhor nota em cada concurso. Ou seja, a performance dos candidatos é que determina qual será a nota de corte para os que se classificam. Igualmente, abaixo da nota de corte, os candidatos à ampla concorrência são eliminados.

⁵¹ A Lei nº 8.112/1990 – Estatuto do servidor público – prevê reserva de vagas para pessoas com deficiência e o Decreto nº 3.298/1999, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, regulamenta a reserva de vagas. Ambas são anteriores à Resolução nº 75/2009, que replica a regulamentação nos mesmos termos.

prejuízo dos demais 200 ou 300 primeiros classificados, conforme o caso. Repetimos: desde que obtenham a nota mínima exigida para todos os outros candidatos. Não contempla o escopo desta investigação questionar o critério aplicado a pessoas portadoras de necessidades especiais, cuja reserva de vagas atende a um arcabouço normativo diverso da reserva de vagas para pessoas negras. Contudo, não impede algumas analogias, expressamente para fins ilustrativos, para se compreender que ambos os regulamentos possam ser aperfeiçoados.

Todavia, percebe-se, da análise da Resolução nº 75/2009 e dos editais e documentos comparados, que alguns tribunais⁵² parecem ter se inspirado e adaptado o procedimento, replicando o critério definido para as pessoas portadoras de deficiência. Feita essa ponderação, mantém-se o foco da discussão na sobreposição da nota mínima ao critério de 20% de vagas reservadas para pessoas negras. Ainda, na Resolução nº 75/2009-CNJ, destaca-se novamente dois pontos que serão retomados adiante: (i) que a nota final de cada prova será atribuída entre zero e 10; e (ii) que a nota mínima é exigida para todos os outros candidatos.

7.2 ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA GESTÃO DA RESOLUÇÃO Nº 203/2015

7.2.1 Produção de diagnósticos e de normativos

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) atribui, ao CNJ, a competência para o controle da atuação administrativa do poder judiciário. No uso dessa atribuição, o órgão produziu os regulamentos infralegais⁵³ que organizam e fixam critérios tanto para o concurso da magistratura (CNJ, 2009; CNJ, 2015c) quanto para reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos na sua esfera de poder. Reconhece-se, assim, que o Conselho Nacional de Justiça é também a autoridade competente para estabelecer discussões e revisões de tais normas que, por serem infralegais, prescindem de debate legislativo. Diante disso, carece examinar os pontos importantes para análise, já

⁵² Entre 2016 e 2019, o TRF5 e o TRF3 aplicam critério idêntico; o TRF4, após impugnação feita por candidato junto ao CNJ, devido a incongruências do edital, faz o mesmo; e o TRF2 convoca apenas 20% dos candidatos com notas abaixo do redutor, mas acima do mínimo que é 6.

⁵³ No âmbito jurídico, que tem teor hierarquicamente inferior às leis já estabelecidas, subordinado às leis (<https://www.dicio.com.br/infralegal/>).

preconizados da Resolução nº 203/2015 em seus artigos 2º e 3º (CNJ, 2015c), que transcrevemos:

Art. 2º Serão reservadas aos negros o percentual mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento.

(...)

Art. 3º Os órgãos (...) poderão, **além da reserva das vagas, instituir outros mecanismos de ação afirmativa com o objetivo de garantir o acesso de negros a cargos no Poder Judiciário, inclusive de ingresso na magistratura,** bem como no preenchimento de cargos em comissão, funções comissionadas e vagas para estágio (grifo nosso).

O próprio normativo de 2015 contém o antídoto para uma possível baixa efetividade na implementação da política, quando prevê ajustes no instrumento que podem ser depreendidos, se aplicarmos os pressupostos combinados nos comandos dos *capita* dos artigos 2º e 3º. Assim, a norma de 2015 poderia ser mobilizada em favor da reinterpretação da norma de 2009, ou seja, a norma prediz que os instrumentos da implementação poderão ser ajustados para aperfeiçoar a execução com vistas à consecução dos objetivos. O que se quer salientar com isso é que o legislador – ou formulador – se importa em obter garantias de que os objetivos serão cumpridos ou, no mínimo, perseguidos na implementação e deixa orientações expressas a serem seguidas nesses casos. Mais ainda, estabelece métodos de diagnóstico e monitoramento da efetividade para nova tomada de decisão, como destacamos, também, na transcrição da Resolução 203/2015:

Art. 9º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e vigorará até 9 de junho de 2024, término do prazo de vigência da Lei 12.990, de 9 de junho de 2014.

(...)

§ 2º Em 5 (cinco) anos, contados da publicação desta Resolução, **será promovida a segunda edição do censo do Poder Judiciário, oportunidade em que poderão ser revistos o percentual de vagas reservadas, bem como o prazo de vigência desta Resolução** para cada ramo da Justiça, **à luz dos dados coletados** (grifo nosso) (CNJ, 2015c, art. 9º).

Conforme já destacado no capítulo 5, o Perfil Sociodemográfico da Magistratura, pesquisa promovida pelo CNJ entre abril e maio de 2018, não poderia coletar dados consolidados relativos aos concursos que acolheram cotas, ao menos da Justiça Federal. Como se vê no Quadro 3, à ocasião da coleta, apenas o TRF4 havia concluído o seu concurso. Para além do limite temporal, o próprio objetivo da pesquisa não focaliza em juízes negros e juízas negras incluídos por cotas a partir da implementação da Resolução nº 203/2015. Quando a pesquisa se dispõe a identificar “quem são os juízes”, ela pode traçar um perfil racial em 2018 que pode ser comparado com os índices de 2013, mas não se

podem estabelecer nexos com os concursos realizados pelos tribunais regionais federais, pelos motivos já expostos.

A propósito, o Perfil Sociodemográfico apurou uma ligeira elevação, de 13,3% em 2013 para 15%⁵⁴ em 2018, no índice de magistrados da Justiça Federal que se autodeclararam negros. Porém, pode-se inferir que a elevação pode estar ligada à alteração da autodeclaração dos magistrados entre uma e outra coleta de dados. Cabe anotar que em nenhuma das duas pesquisas organizadas pelo CNJ houve a participação de 100% dos magistrados.

Sergei Soares (2009), num estudo que busca identificar causas para o expressivo aumento dos índices de pessoas negras no Brasil – ou enegrecimento da população – entre 1997 e 2007, observa o que ele chama de “avalanche de mudanças na identificação racial” (p. 112). A flutuação observada, crescimento de 46% para 49,5% da população negra no país no período, decorreu de alterações na identidade racial de parte da população brasileira. Lembrando que, quanto ao critério de identificação racial nas pesquisas do IBGE, o autor destaca que a identificação étnica

É uma construção social para a qual contribui o lugar que as pessoas ocupam na sociedade e, também, como as próprias pessoas se vêem. Nada garante que esse modo de construir sua própria identidade seja constante ao longo do tempo. Para os indivíduos, pode depender de mudanças nas suas visões de mundo, ideologia ou até refletir experiências particulares que os afetaram. Do ponto de vista da sociedade, pode refletir mudanças em como cada identidade racial é construída (SOARES, 2009, p. 107).

Assim, o autor relaciona o aumento da autodeclaração à escalada do debate da identificação racial que ganha o cenário, seja pela mídia, pelas contestações das cotas raciais, seja pela ascensão pública de autoridades negras a espaços antes estritamente brancos, como a composição do Supremo Tribunal Federal⁵⁵ (SOARES, 2009).

De qualquer forma, o relatório da segunda pesquisa promovida pelo CNJ, apesar de representar um diagnóstico relevante sobre o perfil racial dos magistrados, falha em produzir insumos para a revisão prevista para o aperfeiçoamento do sistema de cotas. Mais significativo ainda é que, decorridos 24 meses da publicação da pesquisa, não se pode

⁵⁴ Média calculada entre 19% de juízes e 11% de juízas da Justiça Federal que se autodeclararam negros e negras (CNJ, 2018b).

⁵⁵ Joaquim Benedito Barbosa Gomes, egresso do Ministério Público Federal, foi indicado para o STF pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em junho de 2003, onde atuou, inclusive, presidindo a corte constitucional até sua aposentadoria, em 2014. Ele foi o primeiro e segue sendo o único negro a alcançar o posto ministro do Supremo Tribunal Federal (<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=39>).

apurar nenhuma iniciativa de revisão dos instrumentos que dão materialidade ao instituto das cotas no judiciário, que insistimos, não alcançou efetividade na magistratura federal.

7.2.2 Monitoramento da Política

Um dos principais objetivos traçados na elaboração do roteiro das entrevistas foi identificar possíveis ações de monitoramento sobre a implementação das cotas para pessoas negras na magistratura federal. Isso porque, no levantamento documental, ficou evidente que a produção normativa do CNJ prescreve que a política seja conduzida com o apoio de diagnósticos sobre a distribuição racial entre magistrados e servidores do poder judiciário (CNJ, 2012; CNJ, 2013; CNJ, 2014). Não é demais destacar que as pessoas entrevistadas detêm grande experiência na operação dos concursos da magistratura e no tratamento de demandas e documentos concernentes aos processos administrativos ligados aos certames. Com esse condão, foi feita a seguinte pergunta: “É do seu conhecimento se houve monitoramento por parte dos órgãos centrais ou de controle sobre o resultado da aplicação das cotas?”, obtendo-se a resposta: “Eu lembro de ter respondido ofícios do CNJ sobre a proporção de mulheres nos concursos e na composição da magistratura, mas não tenho lembrança de ter feito isso para as cotas raciais” (Entrevista).

Outra resposta oferece uma percepção mais difusa:

Eu respondi um ofício do CNJ sobre uma estatística sobre a participação de negros, deficientes, mulheres, a participação de mulheres tanto na banca quanto sobre candidatas mulheres inscritas, candidatas mulheres aprovadas. Tem uma coisa sim. Lembro de ter respondido sim. Eu teria que procurar nos meus documentos se estivesse no tribunal (Entrevista).

Mello e Resende (2019) destacam que a pauta racial perde força mesmo quando é o objetivo principal em ações de monitoramento no poder judiciário. Em relação ao Perfil Sociodemográfico do CNJ, os autores constatarem que foram mostradas poucas desagregações com recorte racial, dificultando a visualização das desigualdades raciais. Acrescentam que outros temas acabaram ganhando mais destaque na pesquisa. Nossa pesquisa reafirma, com base nas respostas dos (as) agentes da burocracia, a captura do processo de monitoramento da política racial por outras pautas, inclusive a pauta de gênero. Além disso, transparece nas entrevistas realizadas a ausência de acompanhamento, mesmo nos próprios tribunais, o que leva a deduzir que pouco se tenha produzido de registros e metadados, dificultando o aprofundamento das análises e o controle social da política (SILVA, 2016).

7.2.3 “Não ação” como estratégia acomodadora permanente do Conselho Nacional de Justiça

Reitera-se que, desde 2012, a começar pelos estudos originários que desembocaram na edição da norma para a reserva de vagas para negros no poder judiciário, o CNJ afirma repetidamente que a adoção e a revisão da política de cotas são, e devem ser, fundamentadas por diagnóstico e monitoramento dos quadros funcionais. Pode-se lembrar, como anteriormente citado, que, já em 2012, um Pedido de Providências, postulado pela reclamante indígena Juliene Vieira Lima Fagundes Cunha, requereu, ao CNJ, a fixação de percentual para preenchimento de cargos no Poder Judiciário, por negros e índios, incluindo o cargo de juiz substituto. Apesar do indeferimento do Pedido de Providências, o CNJ determina a realização de levantamentos sobre o tema e, em 2013, como resposta à determinação exarada no pedido de 2012, o CNJ apresenta um plano de pesquisa:

Constatada a inexistência de dados estatísticos ou informações suficientes ao estudo, o Grupo sugeriu a realização de um mapeamento étnico e socioeconômico do Poder Judiciário nacional. Assim, o DPJ apresentou um plano de ação para realização de coleta de (i) dados sobre magistrados e servidores do Poder Judiciário (grifo nosso) (CNJ, 2013, p. 3).

Ainda em 2013:

Esse censo proporcionará aos tribunais conhecer seus magistrados e servidores, **viabilizar a aplicação de ações estratégicas**, de gerenciamento e aperfeiçoamento de pessoas e **obter maiores informações/dados para subsidiar ações e programas com o fim de promover a igualdade de gênero, deficientes físicos e nível de escolaridade** (grifo nosso) (CNJ, 2013, p. 3).

Os grifos no texto servem para destacar que, embora as discussões tenham se originado num processo cujo pleito era a criação de cotas raciais, a temática sobre a população negra vai desaparecendo dos registros conforme os estudos avançam. Mais adiante, em 2015, no acórdão que fundamenta e apresenta a minuta da Resolução nº 203, o CNJ destaca que

(...) em tese, as políticas de ações afirmativas poderiam ser implementadas considerando o PNAA – Programa Nacional de Ações Afirmativas instituído pelo Decreto Presidencial no 4.228, de 13/5/2002 – o qual já estabelecia uma política de cotas para mulheres, negros e deficientes na Administração Pública Federal direta e indireta no âmbito do Poder Executivo. Nesta normativa, os cargos com DAS (Direção e Assessoramento Superior), os contratados por empresas terceirizadas e os consultores contratados por meio de organismos internacionais são o alvo. **Todavia, a regulamentação e o detalhamento deste Decreto jamais foram feitos, boa parte, em razão da falta de informações**

sobre raça/cor dos servidores públicos federais (grifo nosso) (CNJ, 2015b, p. 366).

No trecho acima, que se trata de um acórdão, portanto expressa o posicionamento do Conselho aprovado por votação em plenário, o órgão de controle do poder judiciário reconhece que, desde 2002⁵⁶, portanto 13 anos antes, políticas de ações afirmativas, especificamente cotas, poderiam ter sido adotadas, justificando a não ação nesse sentido, “em boa parte” (*op. cit.*) por falta de informações. No entanto, o que se verifica, no exame dos documentos, é uma estratégia permanente de não ação e de silenciamento do CNJ quando o tema é a inclusão racial. O órgão, por vezes, refuta a competência em decidir (CNJ, 2012) e alega que é preciso examinar dados (CNJ, 2013), mas quando os coleta, ou não os direciona para o objetivo de promover aprendizado para a tomada de decisão, ou finda por dar relevo a outros temas (CNJ, 2018b; MELLO; RESENDE, 2019), ou, de posse dos dados, não se vale deles para operar revisões previstas (CNJ, 2015c) e necessárias.

Milanezi e Silva (2019) sinalizam o comportamento social de silenciamento das desigualdades raciais como não sendo um fenômeno que se apoia, necessariamente, num ideário racista dos indivíduos. Para as autoras, o silêncio se dá e se reproduz nas burocracias organizadas para implementar políticas públicas moldadas sob o princípio da equidade. Como ilustrado acima, não pautar, não resolver, adiar ou não especificar são estratégias acomodadoras, identificadas sistematicamente nas ações do CNJ. Tais estratégias consistem em importantes barreiras desde a lentidão na formulação da política e seguem de forma persistente no curso da implementação (SOUZA, 2019). Mesmo que não se possam apontar indivíduos, nem afirmar que há intenções racistas diretas, há efeitos de racismo institucional quando políticas de inclusão não se efetivam e isso produz consequências. Observa-se (i) efeito concreto, pois os espaços de poder continuam estratificados e a ausência de negros é naturalizada; e o (ii) efeito simbólico reforçando o imaginário, cuja hierarquia reserva aos brancos o topo e aos negros a base da estrutura social (HASENBALG, 2005; LIMA JUNIOR *et al.*, 2015; DAFLON; FERES JÚNIOR, 2015; MOREIRA, 2016; PIZA, 2000 *apud* MILANEZI; SILVA, 2019).

Nesse sentido, pode-se enquadrar o esforço de diálogo entre a teoria e os dados empíricos aqui propostos como um vetor contrário ao silenciamento. Isso dito, no sentido que as análises e proposições ora construídas podem produzir insumos sobre a magistratura

⁵⁶ O CNJ foi criado em 2004, portanto, em 2002, não caberia a ele gerenciamento de quaisquer políticas para o poder judiciário (PJ). No entanto, o Supremo Tribunal Federal e o Conselho da Justiça Federal, com diferentes competências, mas todos com alcance gerencial sobre o PJ, estão em atuação ininterrupta desde 1967, quando o Ato Institucional nº 2 restaurou os tribunais brasileiros extintos no Estado Novo.

federal para o indispensável monitoramento sobre a efetividade da implementação da reserva de vagas para negros, conforme prescreve a Resolução nº 203/2015-CNJ.

7.3 RECOMENDAÇÕES PARA A POLÍTICA

7.3.1 Revisão de critérios

Como proposto no capítulo 6, retomam-se aqui os principais critérios do concurso responsáveis pela eliminação de candidatos em geral, mais especificamente os negros e as negras. São eles: a aplicação da reserva de 20% apenas na primeira fase e a nota mínima exigida para todos os candidatos. Ora, o regulamento que estabelece a nota 6 (CNJ, 2009) foi elaborado pelo CNJ, mas o mesmo órgão afirma que, diante da constatação de baixa efetividade das cotas para pessoas negras, devem ser adotados “outros mecanismos de ação afirmativa com o objetivo de garantir o acesso de negros a cargos no Poder Judiciário, inclusive de ingresso na magistratura” (CNJ, 2014).

Percebe-se aqui um espaço para alterações normativas que são da competência do condutor da política. Se o próprio órgão visa garantir que os objetivos das cotas no judiciário sejam para promover “de ingresso na magistratura” (*op. cit.*), caberia ao mesmo Conselho, para buscar efetividade da política de reserva de vagas, propor alteração como a flexibilização na nota mínima e/ou a que a aplicação de 20% não fique circunscrita à primeira fase.

Como apontado nos capítulos anteriores, encontram-se, na Lei nº 12.990/2014 e na Resolução nº 203/2015-CNJ, dispositivos suficientes para que a implementação cumpra o objetivo de preencher 20% dos cargos com pessoas negras. Retoma-se tal ponto por acreditar que as recomendações aqui apresentadas não são inéditas, pelo contrário. Em 2017, o STF, ao interpretar a Lei nº 12.990/2014 à luz dos preceitos constitucionais, tece prescrições lapidares para a boa condução da implementação da reserva de vagas. Além disso, nos autos do processo da ADC nº 41/2017, o relator Ministro Celso de Mello invoca autores destacados nesta dissertação para justificar a interpretação dada à lei (SILVA; SILVA, 2014; MOREIRA, 2016). Passa-se a destacar alguns desses pontos de convergência entre as recomendações da autora desta dissertação, forjadas com apoio nos dados empíricos e na interpretação normativa da corte suprema:

(i) Sobre a aplicação de 20% em todas as etapas, a decisão do STF é inequívoca no mesmo sentido (SILVA; SILVA, 2014 *apud* STF, 2017, p. 64);

(ii) Sobre como a revisão do critério da nota mínima não fere, necessariamente, aos preceitos constitucionais, o parecer é igualmente translúcido (STF, 2017, p. 23);

(iii) De como a Administração Pública, pode obter ganhos subjacentes com a diversidade de competências e visões de mundo com a inclusão racial nos cargos públicos (STF, 2017, p. 23); e

(iv) Por fim, o relator destaca que uma correta implementação das cotas, de maneira que elas atinjam o seu objetivo de preencher 20% das vagas com pessoas negras, pode trazer vantagens adicionais ligadas à representatividade na burocracia (MOREIRA, 2016 *apud* STF, 2017, p. 2).

Balanços sobre a implementação da reservas de vagas para pessoas negras nos concursos da Administração Pública Federal (SILVA, 2016; MELLO; RESENDE, 2019; PALMA, 2019; BULHÕES; ARRUDA, 2020) têm apresentado críticas no sentido de que a Lei nº 12.900/2014 tem sido insuficiente para melhorar o equilíbrio entre pessoas negras e brancas na função pública. Tal constatação se dá, sobretudo, nos cargos de maior poder, prestígio e remuneração. Nesse diapasão, o resultado deste trabalho sobre a magistratura federal se junta a tais vozes, como a de Alves (2019), para afirmar que o debate precisa evoluir, para que a Resolução nº 203/2015-CNJ, o instrumento do poder judiciário, e suas estratégias de implementação sejam capazes de promover a necessária igualdade de resultados. Reafirma-se que, para isso, o arcabouço normativo é adequado, bastando que as interpretações enfrentem as manifestações indiretas de racismo estrutural e institucional (ALMEIDA, 2016), apontadas neste e em outros trabalhos.

A contribuição de Sônia Draibe (1990) é valiosa ao observar que as políticas públicas são oscilantes entre promover igualdade de oportunidades ou igualdade de resultados. Ela considera isso como uma dimensão dupla e contraditória, porque a igualdade de oportunidades se baseia em critérios igualitários sem considerar qualquer condição precedente. Por outro lado, a igualdade de resultados presume que se devam legitimar as desigualdades e respeitar as diferenças das quais os indivíduos não podem ser dissociados. Como se pretendeu desenvolver nesta dissertação, trata-se de saber quais objetivos a implementação se importa em atender e, conseqüentemente, que resultados se quer verdadeiramente alcançar, enfrentando as complexidades e conflitos inerentes à construção do processo de equidade. Ou, como questiona Stokes (1991), trata-se de saber qual valor precisa ser gerado no curso da implementação.

Quando se propõe, a título de recomendações, que um instrumento de reserva de vagas para pessoas negras avance e ponha em questão critérios de nivelamento

diferenciados para os cotistas, reconhecem-se alguns riscos. Não se pode perder de vista que o debate de décadas, na mídia, nos tribunais e em outras instâncias da esfera pública, sempre invocou aspectos como a disputa por mérito e a isonomia legal como barreiras às ações de discriminação positiva. Nesse ponto, é mister invocar o entendimento do próprio STF de que o que se deve atacar são as “desequiparações arbitrárias e injustificadas, que não tenham um fundamento racional e razoável e que não se destinem a promover um fim constitucionalmente legítimo” (STF, 2017, p. 27). A mesma decisão afirma que os respeito à isonomia, à impessoalidade e à moralidade

não impedem que, além dos critérios estabelecidos em função do desempenho e pontuação dos candidatos nas provas e títulos, incorporem-se aos concursos públicos outros critérios relacionados à necessidade de promover a igualdade material na concorrência por esses postos de trabalho. A defesa de uma igualdade meramente formal, ao revés, acabaria se confundindo com a defesa do status quo e, por isso mesmo, dificilmente poderia ser compreendida como medida impessoal e neutra (STF, 2017, p. 27-28).

Mesmo ao fim de um extenso trabalho de explicitação de evidências como se tenta apresentar, é patente que os críticos acenarão com as formulações sobre a meritocracia, que, no curso de 30 anos de ações afirmativas, serviu, em boa parte, como estratégia para silenciar o debate racial. Como propõe Mazzei (2011), o silenciamento atua também como expressão do desejo de manter privilégios (MAZZEI, 2011).

Algumas instituições já têm demonstrado sensibilidade para a aplicação prática de normas e preceitos mais equânimes. O Conselho Nacional do Ministério Público, quando determina regras de implementação das reservas de vagas, alude a Constituição Federal para reconhecer que “é permitido tratamento legitimamente diferenciado a determinados coletivos, com vistas a ilidir desigualdades socialmente construídas das quais resultam restrições no acesso a bens essenciais e direitos fundamentais” (CNMP, 2016, p. 1).

Tangenciou-se, na produção deste trabalho, a questão da reserva de mercado da magistratura, uma carreira que transforma pessoas em órgãos do poder judiciário (BRASIL, 1988), cuja dificuldade de acesso é naturalizada por seus próprios membros (CNJ, 2012) e entre a burocracia responsável pelos certames, como se observa nas entrevistas. Um corpo funcional com altos níveis de remuneração e cujas ligações familiares com outros profissionais de carreiras jurídicas é realidade para quase metade dos seus membros (CNJ, 2013). De outra banda, a literatura explorada é exaustiva em descrever as condições iníquas e persistentes que se abatem sobre a população negra brasileira (JACCOUD; BEGHIN, 2002; THEODORO, 2008a). Diante de tais constatações, como seria possível persistir no debate simplista sobre isonomia e mérito? Como compensar o capital social (BOURDIEU,

1998), o pertencimento familiar (VOLPE *et al.*, 2012) e os investimentos educacionais que são decisivos para os ingressos na carreira da magistratura e dos quais o contingente negro é alijado geração após geração? A meritocracia, nesse caso, não é um fator agravante da desigualdade (SANDEL, 2012; ALMEIDA, 2016)? Como promover e usufruir dos benefícios de uma representatividade burocrática mais condizente com a demografia brasileira (DUARTE, FERREIRA, 2017)? Essas perguntas têm o único propósito de provocar o leitor para que mais elementos sejam considerados nessa intrincada reflexão.

Autores como Sílvio de Almeida (2016) e Adílson Moreira (2016, 2017a) repisam que a meritocracia é um discurso instrumentalizado para legitimar privilégios e que se sustenta, por vezes, em mecanismos institucionais como os processos de seleção a cargos públicos. O discurso da meritocracia é problemático, pois o próprio desenho das instituições sociais já consiste em obstáculo para promover a distribuição de equidade. As oportunidades sociais são altamente concentradas nas mãos dos membros do grupo racial hegemônico (MOREIRA, 2017a) e o não provimento de cargos de alto nível, mesmo que de forma não volitiva, reforça os estigmas de que a população negra estaria menos apta a ocupar posições de saber, de poder e de agência no país (STF, 2017; BULHÕES; ARRUDA, 2020). Reitera-se que tais aspectos precisam ser considerados numa reflexão sobre a baixa efetividade e as oportunidades de aperfeiçoamento da reserva de vagas instituída pela Resolução nº 203/2015. Considera-se, igualmente, que o estudo sobre o resultado da implementação na magistratura federal é significativo em relação ao todo da temática da reserva de vagas para pessoas negras no serviço público.

7.3.2 Mobilização de recursos e experiências disponíveis para aperfeiçoar a política de cotas

Uma derradeira recomendação para compor esse *policy brief* é que o poder judiciário, entendido aqui como o CNJ, gestor, e os tribunais implementadores mobilizem recursos e experiências disponíveis em outras instâncias do poder público para aprimorar a política de reserva de vagas para pessoas negras e seus instrumentos. Cabe lembrar que não seria inédito, já que os tribunais buscaram contato com universidades e entidades especializadas, como se pode verificar nos relatos das entrevistas. Em norma do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2016) já mencionada, aquele conselho superior recomenda, além da adoção de mecanismos de fiscalização e controle, a participação da

sociedade civil, com vistas à correta implementação das políticas afirmativas. Conclui-se que, se o pressuposto é válido para a fiscalização, haverá de ser, igualmente, para ações de aperfeiçoamento das políticas. Na mesma esteira, o que se propõe é que a sociedade civil participe do debate, um recurso ao qual o próprio Supremo Tribunal Federal vem recorrendo com frequência, inclusive quando da deliberação sobre as ações afirmativas nas universidades federais.

Ademais, existem entidades integradas pelos próprios membros da magistratura, portanto cômicos de toda a exigência e responsabilidade inerente ao cargo e simultaneamente engajados no processo de reflexão sobre a representatividade de pessoas negras nos cargos de juiz. Podemos citar o Fórum de Juizes Negros que, desde 2017, vem promovendo encontros cujo enfoque é a projeção racial da sociedade brasileira na magistratura (ENAJUN, 2018; 2019). A Associação Juizes pela Democracia é outra entidade que visa o aprimoramento do judiciário em busca de novas posturas jurídicas, tendo a heterointegração e interdisciplinaridade como ferramentas para responder à realidade (AJD, [2020?]). Ambas as entidades são formadas por magistrados, com intersecções no meio acadêmico e nos movimentos sociais, e articulam os conhecimentos invocados nesta dissertação como aporte na realização mais substancial da democracia.

O capítulo 7 trouxe os resultados analíticos desta dissertação e discutiu convergências e divergências observadas no manejo dos instrumentos da implementação da política de cotas para pessoas negras no acesso ao cargo de juiz federal. Buscou-se esclarecer de que forma a operação de mecanismos produzidos pelos Tribunais Regionais Federais da 4ª, 5ª, 3ª e 2ª Regiões deu contornos práticos à reserva de vagas. Salienta-se, no capítulo, que as interpretações e regras produzidas nesses órgãos que promoveram concursos federais entre 2016 e 2019, por vezes, constituíram-se em obstáculos adicionais à diversificação racial da magistratura federal.

Outro ponto destacado no capítulo é a percepção dos valores dos agentes públicos envolvidos na implementação, sendo possível revelar aspectos sobre como a representação social da população negra está introjetada e, por vezes, reproduz discursos estereotipados e excludentes. Focalizou-se, igualmente, a atuação do Conselho Nacional de Justiça na gestão da Resolução nº 203/2015, trazendo aspectos sobre o monitoramento da política, bem como se detectou a não ação como estratégia acomodadora sistemática que o órgão de controle do poder judiciário adota quando se trata de enfrentar os conflitos em torno da pauta racial. Por fim, foram prescritas algumas recomendações para o aprimoramento da implementação, de

sorte que se abram mais frentes para a reflexão sobre o cumprimento dos objetivos de inclusão racial definidos e inalcançados na magistratura federal.

Em suma, os resultados analíticos e as proposições discutidas neste capítulo são o esforço de aproximação das teorias explicativas sobre a implementação de políticas públicas como um campo de disputa de ideias e revestido de complexidade. Tal aproximação com a pesquisa empírica serviu para conhecer e compreender as decisões e estratégias adotadas pelos operadores da política de reserva de vagas para pessoas negras, bem como para dimensionar seus resultados na magistratura federal, entre 2016 e 2019. O capítulo 8 traça considerações finais da dissertação, apontando alguns limites e possibilidades de continuidade dos estudos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os anos 1980, diferentes iniciativas marcam a trajetória de enfrentamento e mitigação das desigualdades raciais. Num primeiro momento, as ações repressivas e de criminalização dos atos de racismo, seguidas de uma leva de ações persuasivas de conscientização sobre a contribuição da história da cultura negra na formação do Brasil e, por fim, na virada para o século XXI, assistimos ao início das ações compensatórias ou de reparação de prejuízos causados ao contingente negro por processos do passado e do presente: as políticas públicas de ações afirmativas. Partindo de iniciativas isoladas em direção a um corpo de ações mais coeso, a trajetória das políticas afirmativas se consolida na primeira década dos anos 2000. Credita-se essa evolução à influência de processos globais, como a Conferência de Durban, ou internos, como a ascensão, nas urnas, de um projeto político favorável à inclusão social de minorias como um todo, mas com reflexos notáveis no aperfeiçoamento das políticas de ações afirmativas.

Nesse contexto, é promulgado, em 2010, o Estatuto da Igualdade Racial, que preconizou, dentre seus mecanismos, adoção da reserva de vagas nos concursos para a Administração Pública. Como regulamentação desse marco legal, em 2014, o poder executivo propõe e o Congresso Nacional aprova a Lei nº 12.990, que estabelece a reserva de vagas para pessoas negras em concursos, abrangendo 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.

Em 2015, após a realização de censo dos seus quadros funcionais, o Conselho Nacional de Justiça regulamentou a aplicação de cotas para pessoas negras para preenchimento de cargos, inclusive da magistratura, em todo o poder judiciário. A Resolução nº 203/2015-CNJ foi publicada em junho de 2015 com vigência prevista até 2024, data em que a Lei nº 12.990/2014 deverá ser revista.

A presente dissertação analisou a implementação da política pública de ação afirmativa do poder judiciário e focalizou nos resultados quanto ao acesso de pessoas negras à magistratura federal. A opção por tal recorte se fez em função de a magistratura ser um lugar de poder. O cargo de juiz é investido de forte poder concreto e simbólico, é, também, recompensado com elevada remuneração e prestígio social e seu acesso é estratificado com baixa representatividade de pessoas negras, se comparada com a demografia do país.

O objetivo fixado para o estudo abrangeu duas dimensões: compreender as decisões e estratégias adotadas pelos seus operadores, bem como dimensionar seus resultados entre 2016 e 2019, período em que foram realizados quatro concursos à magistratura federal. Traçou-se caracterização e comparação dos desenhos adotados para a implementação nos Tribunais que realizaram concursos no corte temporal determinado, de modo a elucidar como os seguintes instrumentos foram mobilizados para a aplicação da política de cotas: a definição das vagas e a forma de aplicação do percentual para cotas; a forma de identificação dos candidatos negros; e a instituição de comissão de verificação e suas características.

Argumentou-se que a implementação de políticas públicas é um campo de disputa de ideias e decisões sujeitas ao embate ideológico subjacente às organizações e aos agentes da burocracia encarregados da tarefa de operacionalizar a política. As políticas públicas sofrem variações previstas e imprevistas na fase da implementação (GOMES, S., 2019). Além disso, como o debate racial que emana da sociedade produz representações, percepções e inculca estereótipos, aos quais as organizações não são refratárias, recaem complexidades adicionais sobre a implementação de políticas para a igualdade racial (VOLPE; SILVA, 2016; MOREIRA, 2016), que podem manter estáveis ou agravar os níveis de desigualdade (PIRES, 2019).

Da análise preliminar da documentação, foi possível observar que nenhum cotista foi aprovado nos certames para a magistratura federal até o ano de 2019. Para estimar se as variações na implementação poderiam explicar esse resultado, procedeu-se à comparação sistemática dos instrumentos normativos utilizados – regulamentos e editais – nos concursos realizados pelos Tribunais Regionais Federais da 4ª, 5ª, 3ª e 2ª Regiões da Justiça Federal. A realização de entrevistas completou a coleta de dados e o desdobramento da estratégia metodológica empregada para o estudo de caso chegou a achados e análises.

Independentemente da reserva de vagas para pessoas negras, os concursos à magistratura são certames de altíssima seletividade. Observou-se que, das 159 vagas de ampla concorrência oferecidas nas quatro regiões em estudo, apenas 75 vagas foram preenchidas. Apenas um dos tribunais, o TRF2, encerrou o certame com o número total de vagas preenchido. As pessoas entrevistadas confirmam que os concursos são de difícil acesso e que o não preenchimento do total de vagas ofertadas não é apenas comum, como ocorre na maioria dos certames ao longo do tempo.

Existem normas anteriores aos editais que regulamentam os concursos da magistratura e, no seu cumprimento, todos os tribunais convergiram. No entanto, quanto à

aplicação da política de cotas, a implementação foi desuniforme e variou de um tribunal para outro, sem exceção, a despeito de a regulamentação ser a mesma. Nisso, evidenciou-se como as interpretações que diferentes organizações operam podem alterar o curso da implementação. Outro fator que promoveu variações foi a difusão de normas produzidas pelo poder executivo no período de realização dos concursos do judiciário. A Orientação Normativa nº 03/2016 e a Portaria Normativa nº 04/2018, ambas do Ministérios do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, apesar de não terem sido mencionadas na fundamentação dos concursos para a magistratura, foram seguidas quase que literalmente, como comprovou a documentação examinada. No entanto, apesar de haver previsão da criação de comissões de verificação dos candidatos negros na terceira fase dos concursos do TRF5, TRF3 e TRF2, nenhuma delas atuou efetivamente, pois não houve aprovados cotistas, o que não possibilitou outras observações.

Dos quatro tribunais, apenas o TRF4 previu o critério isolado de autodeclaração, sendo que, nos concursos posteriores, os demais órgãos já previram a formação de comissões de verificação com diferentes denominações e dispositivos. Como proclamado desde a introdução do trabalho, a política não promoveu a inclusão de cotistas na magistratura federal, qualquer que tenha sido o desenho de implementação adotado. Portanto, não se pode atribuir nexos diretos entre as variações na implementação e os resultados alcançados. No entanto, pode-se depreender que, no manejo dos instrumentos de implementação, os tribunais oscilaram, a um tempo, entre a busca de novos aprendizados e interpretações inovadoras, quando se tratou de garantir a fiscalização e controle de acesso dos beneficiários e, a outro tempo, a interpretações mais conservadoras e restritivas quando se tratou de decisões mais concretas e que poderiam ampliar a inclusão de pessoas negras pela reserva de vagas.

Inobstante a isso, na comparação do aproveitamento de candidatos e candidatas cotistas por fase do concurso, percebeu-se um franco afunilamento e eliminação de todos os candidatos a partir da primeira fase. Concluiu-se que o gargalo se deve a um critério convergente nos quatro tribunais. A reserva de vagas é aplicada somente na primeira fase e, a partir da segunda fase, a discriminação positiva desaparece e todos os candidatos são avaliados pelo critério de nota mínima que esvazia qualquer distinção na disputa entre os candidatos da ampla concorrência ou os da reserva de vagas. A verificação do aproveitamento de cotistas, a partir da segunda fase do certame, seguiu a mesma tendência e eliminou todos os candidatos nos quatro tribunais em estudo. O que é imperioso salientar é que a Resolução nº 203/2015 não delimita que a aplicação deva se efetivar apenas na

primeira fase, não se tendo acesso a outros documentos que possam ter determinado tal posição dos tribunais, infere-se que se tratou de decisão tomada pelos órgãos, de forma discricionária e que não refletiu necessariamente a intenção dos formuladores.

Ademais, a percepção dos agentes da implementação que foram entrevistados é de que a operação da política segue o cumprimento estrito da norma em vigor, ao contrário do que se verifica no exame dos insumos produzidos para a análise de dados da pesquisa. Segundo a narrativa obtida nas entrevistas, aplica-se 20% de reserva apenas na primeira fase por força normativa, o que não coaduna com o texto da regulamentação.

Embora tenha se coletado um número reduzido de depoimentos, revelaram-se, igualmente nas narrativas, como podem ser expressos, no cotidiano das organizações, os valores pessoais sobre ser ou não ser negro, destinatário, merecedor ou não do benefício da política de cotas, como se tais decisões dependessem de visões de mundo particularizadas. Transpareceu, da mesma forma, que, no seio da burocracia, surgem questionamentos em torno de quais lugares as pessoas negras podem ou não ser alçadas, se existem limites máximos para as ações em prol da equidade – se já está graduado em Direito, ainda assim fará jus a cotas para o cargo de juiz?

Ainda mais, percepções pessoais explicitam como um indivíduo negro que teve acesso à magistratura sem fazer uso das cotas, em função da sua performance garantir a aprovação na ampla concorrência do concurso, é designado por membros da burocracia como cotista. Um corpo negro indissociado de seu grupo de pertencimento, como se ser negro e juiz significasse, obrigatoriamente, ser cotista, o que é, no mínimo, revelador da força das representações de subordinação sobre a população negra quando se reflete sobre inclusão e exclusão social.

Verifica-se o potencial da representatividade quando esse mesmo magistrado, indicado pelo(a) servidor(a) como cotista, apesar de não sê-lo, recebe a atribuição do tribunal e desenvolve função de destaque no debate racial, identificando-se e sendo também identificado(a) como um(a) ativista institucional (ABERS; TATAGIBA, 2015), incrementando o ambiente da organização com suas perspectivas a partir pertencimento ao grupo racial negro.

Em cinco anos desde a sua criação, a política de cotas do Conselho Nacional de Justiça não foi efetiva em ampliar o acesso de pessoas negras ao cargo de juiz federal. Apesar disso, não se pode apurar nenhuma ação contínua de monitoramento dos resultados, embora a norma seja explícita a esse respeito. Sem embargo, mesmo que não se possa atribuir intenções racistas, fato é que a pesquisa revela que o órgão gestor da política de

cotas para negros do poder judiciário se vale de estratégias de acomodação e silenciamento da pauta racial de forma sistemática (JACCOUD; BEGHIN, 2002). Ao longo do tempo, percebe-se, nos registros de processos, procedimentos, relatórios e acórdãos, que o tema da formulação, da implementação e do monitoramento da política de cotas perde força mesmo quando estudos e diagnósticos são criados com a finalidade específica de retroalimentar a execução da política.

A partir de tudo que foi explicitado sobre a Justiça Federal, este estudo conclui que a implementação da Resolução nº 203/2015-CNJ não alterou o *status* anterior da magistratura, pois não incluiu pessoas negras, portanto, reproduziu as desigualdades pré-existentes (PIRES, 2019). Assim, no intuito de colaborar com a alteração desse quadro e de instrumentalizar novas reflexões sobre a política, o trabalho empreendido produziu algumas recomendações ou *policy brief*.

A primeira recomendação é uma revisão dos dois critérios responsáveis pela eliminação maciça de candidatos cotistas: a aplicação de percentual e o uso da nota mínima. Sugere-se a aplicação de 20% de reserva em todas as fases dos certames e a flexibilização da nota mínima que vem sendo usada sobreposta ao critério da reserva de vagas. A proposição é elaborada a partir observação das performances dos candidatos a partir da segunda fase, cuja revisão ou aperfeiçoamento do critério poderia ser uma diversificação benéfica aos cotistas no manejo de instrumentos. Isso no sentido de concretização dos objetivos da política, ao mesmo tempo em que não contraria e que até atende a dispositivos criados pelo formulador. A recomendação enfrenta, igualmente, à luz da literatura e de prescrições legais, discussão desafiadora sobre mérito e isonomia, que acompanha a trajetória das políticas públicas de ação afirmativa e naturaliza a racialização da elite e a exclusão da população negra dos espaços sociais de poder e prestígio.

A segunda recomendação sugere que tanto os tribunais implementadores como o Conselho Nacional de Justiça, que é gestor da política de reserva de vagas para pessoas negras nos concursos, mobilizem recursos e experiências disponíveis em outros órgãos e esferas da Administração Pública para ampliar o debate para o aperfeiçoamento incremental da política. Na mesma esteira, recomenda-se que o poder judiciário promova a participação social para pensar e repensar a política de cotas nesse novo momento que, já estabelecida, não é capaz de produzir resultados efetivos, ao menos no período desta pesquisa. Por fim, indicam-se entidades integradas pelos próprios magistrados, como o Fórum Nacional de Juízes e Juízas Negros e a Associação Juízes pela Democracia, como portadoras de subsídios e chancela para o debate e o aprimoramento da política de cotas.

A título de conclusão desta dissertação, podemos apontar como limites da pesquisa a impossibilidade de realizar entrevistas com gestores da implementação em todos os tribunais examinados, o que certamente enriqueceria o repertório dos achados. Outro limite identificado é a investigação ter se debruçado sobre a Justiça Federal, um ramo de justiça, dentre outros, e seus resultados não serem passíveis de generalização na Justiça do Trabalho, na Justiça Eleitoral ou na Justiça Estadual, visto os detalhes da atividade e a estrutura das organizações serem diferentes, o que pode influenciar diretamente na implementação e na efetividade da política. Esse último limite é também um potencial para novos estudos comparativos para se verificar variações de resultados entre esses diferentes ramos de justiça. Ademais, outras dificuldades impostas e que afetam de modo mais expressivo a população negra, como o alto custo financeiro ou o tempo de dedicação necessária à preparação para o certame, podem igualmente ser abordadas em estudos futuros.

Outra possibilidade identificada como agenda de pesquisa foi o longo tempo de ação, reação e as motivações que levam o Conselho Nacional de Justiça a não tomar a iniciativa na promoção, revisão e aperfeiçoamento das ações afirmativas para promoção da igualdade racial. O hiato inercial entre a primeira provocação sobre a regulamentação das cotas, em 2012, e a concretização, em 2015, levada a cabo quando o poder executivo e o Supremo Tribunal Federal já haviam publicado suas políticas de cotas, não condiz com a posição de órgão de controle externo do poder judiciário, que detém total autonomia, mas tardou em enfrentar o tema. Da mesma forma, ficou evidente a ausência de iniciativas visando ao monitoramento, à revisão e ao aprimoramento das cotas quando adotadas nos concursos para a magistratura. Analisar tais fatos sob a perspectiva da literatura consagrada ao estudo dos efeitos do racismo institucional podem, igualmente, oferecer contribuições à análise e à formulação de propostas de melhoria para as políticas públicas para a promoção da igualdade racial no serviço público e no Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the brazilian bureaucracy. *In*: ROSSI, Federico M.; VON BÜLOW, Marisa (Eds.). **Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America**. Dorchester: Dorset Press, 2015. p. 73-100.

AJD. Associação de Juizes para a Democracia. Quem somos. [2020?]. Disponível em: <https://www.ajd.org.br/sobre-nos/quem-somos>. Acesso em: 21 maio 2020.

AKUAMOA, K. *et al.* As políticas de ações afirmativas e as fraudes: uma reflexão sobre as iniciativas do estado e sua eficácia inclusiva. *In*: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190821_boletim_bps_26_igualdade_racial.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

ALMEIDA, F. As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 22, n. 52, out.-dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000400006. Acesso em: 3 maio 2019.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. Racismo e meritocracia. Vídeo (8 min.). 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IT-CjTEuoho>. Acesso em: 12 dez. 2019.

ALVES, A. A. **Onde estão os(as) juizes(as) negros(as) no Brasil?: recorte racial na magistratura brasileira: perspectivas sociais e políticas**. 2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia/Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

AMARAL, R. Os três poderes e suas principais finalidades no ordenamento jurídico brasileiro. Jul. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67449/os-tres-poderes-e-suas-principais-finalidades-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 21 maio 2020.

AMARO, S. **Racismo, igualdade e políticas de ação afirmativa no Brasil**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016. 160 p.

ANDREWS, Rhys; GROENEWELD, Sandra; MÉIER, Kenneth J.; SCHORÖTER, Eckhard. Representative bureaucracy and public service performance: where, why and how does representativeness work? **PMRA Public Management Research Conference**, Aarhus University, Denmark, jun. 2016. Disponível em: https://d2y1pz2y630308.cloudfront.net/6327/documents/2015/12/KJM_RepBureaucracy_2015wp.pdf. Acesso em: 23 nov. 2019.

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Ministrocrazia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, jan.-abr. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013. Acesso em: 21 maio 2020.

AZEVEDO, C. **Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites – século XIX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BALLENTINE, Chris. "Who is a negro?" revisited: determining individual racial status for purposes of affirmative action. **University of Florida Law Review**, v. 35, 1983. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/uflr35&div=44&id=&page=>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BELTRÃO, R.; NOGUEIRA, F. A pesquisa documental nos estudos recentes em administração pública e gestão social no Brasil. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35. **Anais [...]** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EPQ2700.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

BENTO, M. A. S. **Pactos narcísicos no racismo**: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. 2002. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) – Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-18062019-181514/pt-br.php>. Acesso em: 17 maio 2020.

BOMFIM, I. R. **Homo diplomaticus: vocação para a diplomacia**: um estudo sobre a carreira diplomática e o programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco. 2018. Monografia (Humanidades) – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, São Francisco do Conde.

BOURDIEU, P. Sobre o poder simbólico: a força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. cap. 8.

BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M.; CATANI, A. (Orgs.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3710>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966. Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 maio 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5010.htm. Acesso em: 29 fev. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 mar. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp35.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 maio 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4228-13-maio-2002-452042-norma-pe.html>. Acesso em 21 maio 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.798, de 29 de outubro de 2008. Dispõe sobre a composição e a competência do Conselho da Justiça Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 out. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11798.htm. Acesso em: 2 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 6 out. 2018.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 09 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm. Acesso em: 6 out. 2018.

BULHÕES, L. M. G; ARRUDA, D. O. Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. **Revista NAU Social**, v. 11, n. 20, p. 5-19, 2020. Disponível em: <https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/nausocial/article/download/35672/21008>. Acesso em: 4 maio 2020.

CAMARINHAS, N. O aparelho judicial ultramarino português: o caso do Brasil (1620-1800). **Almanack Braziliense**, n. 9, maio 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/alb/article/view/11710>. Acesso em: 3 maio 2019.

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JUNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. Administrando o debate público: O Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, p. 7-31, ago. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000200001&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 out. 2019.

CAMPOS, M. M.; BORSANI, H.; AZEVEDO, N. L. Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 52, n. 1, 2016. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2016.52.1.12. Acesso em: 21 maio 2020.

CAPELLA, A. C. Análises de políticas públicas: da técnica às idéias. **Idéias**, UNICAMP, v. 6, n. 2, p. 13-34, jul.-dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649461>. Acesso em: 21 maio 2020.

CARVALHO, J. Por que o TRF-4 decidiu rifar a juíza “copia e cola” Gabriela Hardt. **Diário do Centro do Mundo**. 2019. Disponível em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/por-que-o-trf-4-decidiu-rifar-a-juiza-copia-e-cola-gabriela-hardt-por-joaquim-de-carvalho/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CASTRO, N. Trabalho e desigualdades sociais: hipóteses desafiantes e realidades por interpretar. In: BARRETO, V. (Org.). **Trabalho e desigualdades raciais: negros e brancos no mercado de trabalho em Salvador**. São Paulo: Annablume, 1998, p. 22-39.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 51, p. 1-26, jan.-fev. 2017.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epidemiológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

CESAR, Layla Jorge Teixeira. **Mecanismos de seleção para o ensino superior e desigualdade educacional**: um estudo sobre o PAS e o vestibular na Universidade de Brasília. 2013. 68 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília.

CJF. Conselho da Justiça Federal. Resolução nº 67, de 03 de julho de 2009. Dispõe sobre normas para a realização do concurso público para investidura no cargo de juiz federal substituto, no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 jul. 2009. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/16437/Res%20067-2009.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 ago. 2019.

CJF. Conselho da Justiça Federal. Resolução nº 407, de 10 de julho de 2016. Dispõe sobre a alteração que trata sobre normas para a realização do concurso público para investidura no cargo de juiz federal substituto, no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/49052/Res%20407-2016.pdf?sequence=1>. Acesso em: 7 ago. 2019.

CJF. Conselho da Justiça Federal. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília, DF, fev. 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/transparencia-publica-1/informacoes-gerenciais-e-de-planejamento/relatorios-de-gestao-1>. Acesso em: 15 dez 2019.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 75, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=100>. Acesso em: 3 jan. 2019.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências nº 0002248-46.2013.2.00.0000, de 3 de outubro de 2012. Brasília, DF, 3 out. 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionId=7042A89964E530C6384B1324ECD9357B?fileName=22484620122000000__PP+0002248-46.2012.2.00.0000.pdf&numProcesso=0002248-46.2012.2.00.0000&numSessao=155%C2%AA+Sess%C3%A3o+Ordin%C3%A1ria&idJurisprudencia=45832&decisao=false. Acesso em: 9 abr. 2020.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Comissão nº 0006940-88.2012.2.00.0000, de 25 de janeiro de 2013. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionId=948FC270D893B360937FC8EB72704E12?fileName=69408820122000000__COMISSAO+0006940-88.2012.2.00.0000.pdf&numProcesso=0006940-88.2012.2.00.0000&numSessao=19%C2%AA+Sess%C3%A3o+Extraordin%C3%A1ria&idJurisprudencia=50211&decisao=false. Acesso em: 08 maio 2020.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Censo do Poder Judiciário**: VIDE: vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília: CNJ, 2014. 212 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Acórdão da 210ª Sessão Ordinária, de 10 de junho de 2015. Corte ou Tribunal. Brasília, DF, 2015a.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Cotas raciais para concurso de ingresso na magistratura. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 363-373, set.-dez. 2015b. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/58747/57540>. Acesso em: 21 maio 2020.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura. Brasília, DF, 23 jun. 2015c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2203>. Acesso em: 21 maio 2020.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 208, de 10 de novembro de 2015. Altera a Resolução 75, de 12 de maio de 2009. **Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, 11 nov. 2015d. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/72280>. Acesso em: 26 fev. 2020.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Em 11 anos, CNJ aplica 87 punições a magistrados e servidores. jun. 2018a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/em-11-anos-cnj-aplica-87-punicoes-a-magistrados-e-servidores/>. Acesso em: 21 maio 2020.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília, 2018b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-perfil-sociodemografico.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2019.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 41, de 09 de agosto de 2016. Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. **Diário Eletrônico do CNMP**: Caderno Processual, Brasília, DF, 5 set. 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_41.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

COELHO, D. Breve resumo do Poder Judiciário brasileiro e jurisdição: tudo que você precisa saber de maneira breve e resumida. **Jusbrasil**, 2018. Disponível em: <https://danicoelho1987.jusbrasil.com.br/artigos/586188207/breve-resumo-do-poder-judiciario-brasileiro-e-jurisdicao>. Acesso em: 21 maio 2020.

COLLINS, P.H. **Black feminist thoug**: knowledge, consciousness, and politics of empowerment. New York/London: Routledge, 2000. Disponível em: <https://biblioteca.sagrado.edu/eds/detail?db=nlebk&an=70795>. Acesso em: 23 jan. 2020.

COMPARATO, F. K. O poder judiciário no Brasil. **Revista de Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, 2016. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/37/46>. Acesso em: 29 abr. 2020.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa na revista Veja: estratégias editoriais e o enquadramento do debate público. **Revista Compolítica**, v. 2, n. 2, jul.-dez. 2012.

DAFLON, V.; FERES JÚNIOR, J. A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212238>. Acesso em: 24 abr. 2019.

DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN *et al.* **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DELGADO, R.; STEFANCIC, J. **Critical race theory**: an introduction. New York: New York University Press, 2001.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Vol. IV: Políticas Sociais** Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1990.

DUARTE; Evandro Piza; FERREIRA, Gianmarco Loures. Subrepresentação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 199-235, out.-dez. 2017.

DYE, Thomas R. Policy analysis and political science: some problems at the interface. **Policy Studies Journal**, v. 1, n. 2, p. 103-107, 1972.

EISENHARDT, K. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ENAJUN. Encontro Nacional de Juízes e Juízas Negros 2018. Quem somos. 2018. Disponível em: <https://www.amb.com.br/enajun/2018/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

ENAJUN. Encontro Nacional de Juízes e Juízas Negros 2019. Quem somos. 2019. Disponível em: <https://www.amb.com.br/enajun/2019/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

ESTANISLAU, B.; GOMOR, E.; NAIME, J. A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da Lei de Cotas. In: PALOTTI, P.; FREIRE, A. (Orgs.). **Cadernos Enap**: servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas. Brasília: ENAP, 2015. 133 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2563>. Acesso em: 22 abr. 2019.

FARIA, Iolanda P. **O ingresso em instituições federais de ensino superior**: um estudo interdisciplinar das cotas para discentes e docentes. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/18173>. Acesso em: 21 Mai. 2020.

FERREIRA, G. L. **Sub-representação legal nas ações afirmativas**: a Lei de Cotas nos concursos públicos. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20595/1/2016_GianmarcoLouresFerreira.pdf. Acesso em: 2 maio 2020.

FERREIRA, M. Carreiras típicas do Estado: profissionalização do serviço público e formação do núcleo estratégico. **Âmbito Jurídico**. 2019. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1965. Acesso em: 10 maio 2019.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Belo Horizonte: **Análise & Conjuntura**, v. 1, 1986.

FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. Introduction: the argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. (Orgs.). **The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice**. Durham, NC: Duke University Press, 2012. p. 1-30.

FLICK, U. Triangulation in qualitative research. In: FLICK, U.; KARDORFF, E. V.; STEINKE, I. (Orgs.). **A companion to qualitative research**. Sage, 2005, p. 178-183.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, IPEA, 2000. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 2 maio 2020.

GEEMA. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. O que são ações afirmativas? OPAA – Observatório de Políticas de Ações Afirmativas. UFES, 2011. Disponível em: <http://opaa.ufes.br/conteudo/o-que-s%C3%A3o-a%C3%A7%C3%B5es-afirmativas>. Acesso em: 3 mar. 2019.

GOMES, J. O debate constitucional das políticas públicas de ação afirmativa. In: SANTOS, R.; LOBATO, F. (Orgs.). **Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 15-57.

GOMES, I.; MARLI, M. As cores da desigualdade. **Retratos: a revista do IBGE**, n. 11, p. 14-19, maio 2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/17eac9b7a875c68c1b2d1a98c80414c9.pdf. Acesso em: 6 maio 2020.

GOMES, Nilma Lino. A compreensão da tensão regulação/emancipação do corpo e da corporeidade negra na reinvenção da resistência democrática. **Perseu: história, memória e política**, v. 17, 2019. Disponível em: <http://revistaperseu.fpabramo.org.br/index.php/revista-perseu/article/view/301>. Acesso em: 21 maio 2020.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (Org.) **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. São Paulo: Lua Nova, v. 58, 2003.

HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Tradução Patrick Burglin. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. Tradução de: Race relations in post-abolition Brazil: the smooth preservation of racial inequalities.

HOOD, Christopher. **The tools of government**. London: Macmillan, 1983.

HOOD, Christopher C., MARGETTS, Helen Z. **The tools of government in the digital age**. Macmillan International Higher Education, 2007.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2018: PNAD contínua anual. IBGE. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=24091&t=renda-domiciliar-per-capita>. Acesso em: 22 fev. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua: PNAD contínua mensal: Novembro. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=26039&t=destaques>. Acesso em: 21 maio 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos. **Agência IBGE - Notícias**. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos>. Acesso em: 6 maio 2020.

IKAWA, D. **Ações afirmativas em universidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: O desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

JACCOUD, L. Entre o racismo e a desigualdade: da constituição à promoção de uma política de igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise** (Vinte anos da Constituição Federal). Brasília: IPEA, v. 3, n. 17, 2009a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol003_completo.pdf. Acesso em: 4 mar. 2020.

JACCOUD, L. (Org.). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: IPEA, 2009b. Disponível em: <http://institutoelo.org.br/site/files/publications/ff61d6ef075407af5be240307c2dd721.pdf>. Acesso em: 3 set. 2019.

JACCOUD, L. Coordenação intergovernamental e territórios no SUAS: o caso do Paif. In: LOTTA, G. (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

JACCOUD, L. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002.

JACCOUD, L.; BICHR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 37-53, jul. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/v36n2/1980-5403-nec-36-02-37.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

JACCOUD, Luciana; SILVA, Adalton; ROSA, Waldemir; LUIZ, Cristiana. Entre o racismo e a desigualdade: da constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). **Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 17, IPEA, 2009. p. 261-328.

JANUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina**: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. Brasília, 2013. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/41.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

JENKINS, W. **Policy analysis: a political and organisational perspective**. London: M. Robertson, 1978.

KING, Desmond. The American state and social engineering: policy instruments in affirmative action. **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, Malden, v. 20, n. 1, p. 109-126, jan. 2007.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown, 2003.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1 p. 1-21, 2007.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.eletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 9 dez. 2019.

LASCOUMES, Pierre; SIMARD, Louis. L'action publique au prisme de ses instruments. **Revue française de science politique**, v. 61, n. 1, p. 5-22, 2011.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Orgs.). **The Policy Sciences**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, p. 3-15.

LIM, Hong-Hai. Representative bureaucracy: rethinking substantive effects and active representation. **Public Administration Review**, v. 66, n. 2, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2006.00572.x>. Acesso em: 21 maio 2020.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 12 abr. 2019.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

LIMA JUNIOR, A. T. A discriminação sentenciada: racismo de estado e desigualdade no Brasil. In: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. cap. 17. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap17.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

LIMA JUNIOR, A. T. *et al.* Igualdade racial. In: VALADARES, A. A. *et al.* (Orgs.). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. IPEA, v. 23, 2015. cap. 8. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25812&Itemid=9. Acesso em: 21 maio 2020.

LINDER, S.; PETERS, G. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, Cambridge University Press, v. 9, n. 1, p. 35-58, jan. 1989. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/instruments-of-government-perceptions-and-contexts/6A7A01C1888F2683984A457ED9257F47>. Acesso em: 17 dez. 2019.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, out.-dez. 2014.

MACERA, P. Serviço público no século XXI: conceito e finalidades. **Revista Digital de Direito Administrativo**, FDRP - USP, v. 3, n. 2, p. 331-342, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/114311/115772>. Acesso em: 2 maio 2020.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2. 2004. **Anais [...]** Bauru, 2004. 10 p. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_entrevista_semi-estruturada.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

MARTINS, J. Lei de Cotas não vale para o Judiciário, diz TJ-RS. **Consultor Jurídico**. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-abr-07/judiciario-nao-obrigado-implantar-cotas-raciais-concursos>. Acesso em: 21 Mai. 2020.

MASSON, N. **Manual de Direito Constitucional**. 4. ed. Salvador: JusPodvm, 2016.

MAY, T. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Armed, 2004.

MAZZEI, L. Desiring silence: gender, race and pedagogy in education. **British Educational Research Journal**, v. 37, n. 4, p. 657-669, ago. 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233174166_Desiring_silence_Gender_race_and_pedagogy_in_education. Acesso em: 21 maio 2020.

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/viewFile/2253/2062>. Acesso em: 21 maio 2020.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, jan.-abr., 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/se/v34n1/0102-6992-se-34-01-161.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

MENDONÇA, P.; FALCÃO, D. Novo marco regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC): inovação ou peso do passado? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, FGV, v. 21, n. 68, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/56484>. Acesso em: 2 maio 2020.

MENEZES, A. Mito ou identidade cultural da preguiça. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 57, n. 3, 2005. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252005000300005&lng=en. Acesso em: 10 abr. 2019.

MILANEZI, J.; SILVA, G. M. Silêncio – reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. cap. 18. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743. Acesso em: 21 maio 2020.

MILES, M.; HUBERMAN, A. **Qualitative data analysis**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994.

MOREIRA, A. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito**, UFPR, v. 61, n. 2, p. 117-148, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/43559>. Acesso em: 25 out. 2019.

MOREIRA, A. Direito, poder, ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural. **Direito e Praxis**, v. 8, n. 2, p. 830-868, 2017a. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21460>. Acesso em: 2 maio 2020.

MOREIRA, A. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 18, n. 7, p. 393-421, 2017b. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21460>. Acesso em: 25 out. 2019.

MOREIRA, A. **Racismo recreativo**. São Paulo: Pólen Produção Editorial, 2019.

MP. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Orientação Normativa nº 3, de 01 de agosto de 2016. Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF. 2 ago. 2016. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23376081/do1-2016-08-02-orientacao-normativa-n-3-de-1-de-agosto-de-2016-23375906. Acesso em: 21 maio 2020.

MP. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial cotas raciais**. Regulamenta os procedimentos de heteroidentificação previstos na lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014. Não publicado. Brasília, DF, 2017. Recebido de <eduardogomor@gmail.com> em 7 abr. 2020.

MP. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria Normativa nº 4, de 06 de abril de 2018. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 abr. 2018. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27634767_PORTARIA_NORMATIVA_N_4_DE_6_DE_ABRIL_DE_2018.aspx. Acesso em: 7 abr. 2020.

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista sobre as cotas. **Sociedade e Cultura**, v. 4, n. 2, p. 31-43, jul.-dez. 2001.

MUNIZ, Paulo Henrique. **A eficácia das cotas raciais nos concursos públicos do estado do Paraná**: uma abordagem a partir dos editais. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/handle/tede/3242>. Acesso em: 21 maio 2020.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 67-98. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/334327163_Diretrizes_prioritarias_e_fases_da_implimentacao_como_mudam_as_politicas_publicas. Acesso em: 21 maio 2020.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

OSÓRIO, R. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In: THEODORO, Mário (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. IPEA. Brasília. 2008. cap. 3.

PAIXÃO, M; THEODORO, M. ... para depois dividir: notas sobre Reforma Previdenciária e assimetrias raciais no Brasil. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 18, p. 130-147, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/47220>. Acesso em: 26 abr. 2020.

PALMA, Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira da. **Educação, democracia e inclusão racial**: análise da efetividade da lei de cotas para negros em concursos docentes de universidades federais. 2019. 335 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados.

PARENTE, C. Políticas de educação integral em tempo integral à luz da análise do ciclo da política pública. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 2, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-62362017005008104&script=sci_arttext&tlng=pt#B39. Acesso em: 19 fev. 2020.

PENA, S. Razões para banir o conceito de raça da medicina brasileira. **História, ciências, saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 321-346, maio/ago. 2005. Fundação Oswaldo Cruz.

PETERS, G. Institutional theory: problems and prospects. **Social Science Open Access Repository**. Wien, 2000. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/24657>. Acesso em: 12 jan 2020.

PIMENTEL, C. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, 2001.

PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 734-769, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000300006>. Acesso em: 4 mar. 2020.

PIRES, R. Introdução. In: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. IPEA, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743&Itemid=444. Acesso em: 27 fev. 2020.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, IPEA, n. 19, dez. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966>. Acesso em: 21 maio 2020.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOPEZ, Felix Garcia; SILVA, Fábio de Sá e. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3806>. Acesso em: 07 mar. 2020.

RAEDER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, 2014. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 21 maio 2020.

RAMOS, M. P. Métodos quantitativos e pesquisa em ciências sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais. **Mediações**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 55-65, jan.-jun. 2013. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/132102>. Acesso em: 16 maio 2020.

RÍO, A.; ARGUELHES, D. W. O Supremo Tribunal Federal, o poder judiciário e a política: apresentação. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 49, n. 2, p. 17-23, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/36445>. Acesso em: 21 maio 2020.

RIOS, R. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. *In*: DIAS, G.; TAVARES JUNIOR, P. (Orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS Campus Canoas, 2018. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf. Acesso em: 4 mar. 2020.

SALOMON, L. **The tools of government**: a guide to the new governance. Oxford. Oxford University Press. 2002.

SANDEL, Michael J. **Justiça – o que é fazer a coisa certa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. 349 p.

SANTOS, S. A. **Educação**: um pensamento negro contemporâneo. Jundiaí: Paco Editorial, 2014. 300 p.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas, conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. 2. ed. [S.l.]: Cengage Learning, 2013.

SEPPIR. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Guia de implementação do Estatuto da Igualdade Racial**: estados, Distrito Federal e municípios. Brasília: SEPPIR, 2013. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/enfrentamento-a-discriminacao/politica_publica/guia-de-implementacao-do-estatuto-da-igualdade-racial.pdf. Acesso em: 15 abr. 2020.

SILVA, T. Estatuto da Igualdade Racial. **Texto para Discussão 1712º**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1712.pdf. Acesso em: 2 jan. 2019.

SILVA, T. D. Panorama social da população negra. *In*: SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira (Orgs.). **Igualdade racial no Brasil**: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes. Brasília: Ipea, 2013. cap. 1. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/344>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SILVA, T. D. Gestão pública na zona do não ser: políticas públicas de promoção da igualdade racial na administração pública federal no Brasil. *In*: JORNADA DE ESTUDOS NEGROS NA UNB, 1. 2016. **Anais [...]**. Brasília, 2016.

SILVA, T. D. Gestão pública na zona do não ser: políticas públicas de promoção da igualdade racial na administração pública federal no Brasil. **APGS – Administração pública e gestão social**, v. 10, n. 2, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5347>. Acesso em: 21 maio 2020.

SILVA, T. D. **Mudança institucional, discurso e instituições**: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014. 2019. 243 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35766>. Acesso em: 24 nov. 2019.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 5 maio 2020.

SILVA, T.; SILVA, J. Igualdade Racial. In: GONZALEZ, R. H. S. (Org.). **Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, v. 19, 2011. cap. 8. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8586&Itemid=9. Acesso em: 21 maio 2020.

SILVA, T.; SILVA, J. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. **Nota Técnica nº 17**, Brasília, 2014. IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21377&Itemid=9. Acesso em: 4 jan. 2019.

SOARES, S. O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. **Texto Para Discussão Nº 769**, Brasília, nov. 2000. IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2295>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SOARES, S. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THOEDORO, M. *et al.* (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2009. 176 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5605. Acesso em: 21 maio 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 7 maio 2019.

SOUZA, C. M. D. A sub-representação feminina no Codefat: táticas de acomodação e barreiras sociais e institucionais. In: PIRES, R. R. C (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. cap. 11, p. 282-301. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743&Itemid=444. Acesso em: 21 maio 2020.

SPINK, P. K.; BURGOS, F. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186. **Voto**. 25 maio 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2019.

STF. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, de 11 de maio de 2017. Ação direta de constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da lei nº 12.990/2014. Brasília, DF, 11 maio 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 21 maio 2020.

STOKES, S. C. Politics and Latin America's urban poor: reflections from a Lima Shantytown. **Latin American Research Review**, v. 26, n. 2, p. 75-101, 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2503628?seq=1>. Acesso em: 21 maio 2020.

THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008a. cap. 1.

THEODORO, M. À guisa de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008b. cap. 8.

TILLY, Charles *et al.* Durable inequality. University of California Press, 1998.

TOMEI, Manuela. **Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios**. Genebra, 2005. 58 p.

TRF 2. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Edital nº 0013. Abertura do 17º concurso para juiz federal substituto da 2ª região. **Justiça Federal**: Rio de Janeiro, 2018a. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/ai/wp-content/uploads/sites/3/2018/03/edital-trf2-edt-2018-00013.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2018.

TRF2. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Edital de relação dos candidatos que tiveram a sua inscrição preliminar deferida, de 3 de setembro de 2018. **Justiça Federal**: Rio de Janeiro, 2018b. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/ai/wpcontent/uploads/sites/3/2018/03/trf2edt201800027a.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

TRF3. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Edital de abertura do décimo nono concurso público para provimento de cargos de juiz federal substituto. **Justiça Federal**: São Paulo, 2018a. Disponível em: http://www.trf3.jus.br/documentos/roco/XIX_CONCURSO/0_-_Edital_de_Abertura.pdf. Acesso em: 2 jun. 2019.

TRF3. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Edital nº 7, de 03 de agosto de 2018. Resultado final na prova objetiva seletiva. **Justiça Federal**: São Paulo, 2018b.

TRF 3. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. TRF3 aprova 25 candidatos no XIX concurso público para juiz federal substituto. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/noticias/Noticias/Noticia/Exibir/385573>. Acesso em: 21 maio 2020.

TRF4. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Edital. Abertura do XVIIº concurso público para provimento de cargo de juiz federal substituto da 4ª Região. **Justiça Federal**: Porto Alegre, 2016a. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rlp_sei_edital_deabertura.pdf. Acesso em: 23 jun. 2019.

TRF4. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Resolução nº 1, de 11 de janeiro de 2016. Regulamento do XII concurso público para provimento de cargo de juiz federal substituto da 4ª região. **Justiça Federal**: Porto Alegre, 2016b. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rlp_sei_edital_deabertura.pdf. Acesso em: 23 jun. 2019.

TRF4. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Edital nº 6, de 30 de setembro de 2016. Relação de Candidatos Aprovados na Primeira Prova Escrita. **Justiça Federal**: Porto Alegre, 2016c. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rlp_sei_ed_06.pdf. Acesso em: 23 jun. 2019.

TRF4. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Edital nº 4, de 04 de julho de 2016. Divulgação de candidatos aprovados na prova objetiva. **Justiça Federal**: Porto Alegre, 2016d. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rom_edtal_4-aprovados_prova_objetiva_seletiva.pdf. Acesso em: 31 jul. 2019.

TRF4. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Edital nº 11, de 07 de fevereiro de 2017. Relação dos candidatos aprovados na segunda prova escrita. **Justiça Federal**: Porto Alegre, 2017. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rlp_sei_ed_11.pdf. Acesso em: 01 ago. 2019.

TRF5. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Edital nº 1, de 18 de agosto de 2017. Abertura do XIV Concurso para Provimento de Cargos de Juiz Federal Substituto da 5ª Região. **Justiça Federal**: Recife, 18 ago. 2017a. Disponível em: https://www.trf5.jus.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=8368:edital-01-2017-edital-de-abertura&id=36:concurso-magistrados. Acesso em: 22 jul. 2019.

TRF5. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Edital nº 6, de 21 de dezembro de 2017. Resultado final na prova objetiva seletiva e convocação para as provas escritas discursivas. **Justiça Federal**: Recife, 21 dez. 2017b. Disponível em: https://www.trf5.jus.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=8578:edital6-trf5-2017&id=36:concurso-magistrados. Acesso em: 29 jul. 2019.

VAN RYZIN, G. G.; RICCUCCI, N. M.; LI, H. Representative bureaucracy and its symbolic effect on citizens: a conceptual replication. **Public Management Review**, v. 19, 2017. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2016.1195009?casa_token=0p46LlntXFEAAAAA%3A8M1SIk02isWsq3KuDL0cqKy3mraRhZRJkcENT6R9VrA_Y2i9-DTn7oRsm8C5z1y1Yy8Ku_9LyvUx&. Acesso em: 21 maio 2020.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SOCERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/18473787/O_estudo_de_caso_como_modalidade_de_pesquisa. Acesso em: 21 maio 2020.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar.-abr. 1996.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? **NAU Social**, Bahia, v. 10, n. 19, 2019. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33968/19662>. Acesso em: 21 maio 2020.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul.-dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

VOLPE, A. *et al.* Igualdade Racial. Boletim de políticas sociais. **Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 20, 2012. IPEA.

VOLPE, A.; SILVA, T. Reserva de vagas para negros na administração pública. **Relatório de pesquisa**, Brasília, 2016. IPEA.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e método. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada – TRF-A

Introdução à entrevista;

Fazer os esclarecimentos necessários quanto ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido;

Informar o ano e o número do edital ao qual as perguntas se referem;

Informar que o questionário está organizado em três partes: sobre a fase da elaboração do edital e preparação do concurso, sobre a realização do concurso e sobre o período após o encerramento do concurso.

“Mas antes de começar, vou pedir algumas breves informações pessoais”

Questões da entrevista:

1. Há quanto tempo você atua no TRF-A?
2. Qual a atividade que você exerce? Há quanto tempo?
3. Qual a sua participação nas atividades que envolvem os concursos à magistratura no TRF-A?
4. O estudo faz uso dos dados do concurso realizado na data _____ pelo TRF-A. Esse foi o último concurso para a magistratura realizado pelo TRF-A? Ele já foi concluído?
5. Você participou da elaboração do edital?
6. Na fase de elaboração do edital, você sabe quais os normativos e orientações que foram usados?
7. Foi consultado mais algum normativo?
8. O TRF-A teve acesso a alguma outra experiência de implementação do sistema de cotas? Se sim, qual foi e como teve conhecimento e acesso a tal experiência?
9. Houve designação de grupo ou membro específico para tratar da aplicação da implementação das cotas durante a elaboração do edital?
10. Houve alguma consulta a pessoa ou organização para dúvidas e sugestões?
11. Você sabe que há duas possibilidades de identificação dos candidatos às cotas (autodeclaração e comissão de verificação)? Por que o TRF-A optou pela autodeclaração como instrumento de seleção dos candidatos às cotas?

12. Dentre as ____ vagas oferecidas no edital do concurso à magistratura, o TRF-A informou apenas um percentual, mas não designou numericamente quantas dessas vagas seriam destinadas aos cotistas negros. Você sabe por quê?
13. O TRF-A optou por aplicar as cotas apenas na primeira fase do certame. Você sabe por quê?
14. Ainda sobre a aplicação de cotas apenas na primeira fase, você tem conhecimento de como foi o processo de decisão?
15. Houve questionamentos internos ou externos a respeito da adoção das cotas apenas na primeira fase?
16. Houve questionamentos dos candidatos sobre a aplicação de cotas apenas na primeira fase?
17. Algum outro ponto a salientar sobre a aplicação da Resolução nº 203/2015-CJF?
18. Após o encerramento do concurso, qual a sua avaliação sobre a efetividade da política de cotas?
19. Não houve nenhum candidato aprovado. Houve alguma discussão interna sobre o resultado da aplicação de cotas para pessoas negras?
20. Você sabe se houve avaliação formal ou informal desses resultados?
21. É do seu conhecimento se houve monitoramento por parte dos órgãos centrais ou de controle sobre o resultado da aplicação das cotas?
22. Independentemente do ingresso de cotistas negros, você sabe se o TRF-A incluiu conteúdos sobre igualdade racial nos conteúdos sobre a temática racial nos programas de formação dos novos juízes? Na sua percepção, isso teve alteração depois da vigência da Resolução nº 203/2015-CNJ?
23. A partir da experiência do concurso do ano ____, você faria alguma sugestão para a aplicação de cotas em um novo concurso?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semiestruturada – TRF-B

Introdução à entrevista:

Fazer os esclarecimentos necessários quanto ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido;

Informar o ano e o número do edital ao qual as perguntas se referem;

Informar que o questionário está organizado em três partes: sobre a fase da elaboração do edital e preparação do concurso, sobre a realização do concurso e sobre o período após o encerramento do concurso.

“Mas antes de começar, vou pedir algumas breves informações pessoais”

Questões da entrevista:

1. Há quanto tempo você atua no TRF-B?
2. Qual a atividade que você exerce? Há quanto tempo?
3. Qual a sua participação nas atividades que envolvem os concursos à magistratura no TRF-B?
4. O estudo faz uso dos dados do concurso realizado em _____ pelo TRF-B. Esse foi o último concurso para a magistratura realizado pelo TRFB? Ele já foi concluído?
5. Você participou da elaboração do edital?
6. Foi consultado mais algum normativo?
7. O TRF-B teve acesso a alguma outra experiência de implementação do sistema de cotas com ou sem Comissão de Verificação? Se sim, qual foi e como teve conhecimento e acesso a tal experiência?
8. Houve designação de grupo ou membro específico para tratar da aplicação da implementação das cotas durante a elaboração do edital?
9. Houve alguma discussão interna sobre a implementação das cotas para pessoas negras? Protestos? Apoios?
10. O TRF-B optou por aplicar as cotas apenas na primeira fase do certame. Você sabe por quê?
11. Você sabe informar por que o TRFB optou pela criação de Comissão de Verificação da autodeclaração como instrumento de seleção dos candidatos às cotas?

12. Houve questionamentos internos ou externos a respeito da adoção de Comissão de Verificação da autodeclaração?
13. Houve questionamentos dos candidatos sobre Comissão de Verificação da autodeclaração?
14. Algum outro ponto a salientar sobre a Comissão de Verificação da autodeclaração como critério de seleção de cotistas negras e negros?
15. Como foi o processo de seleção dos membros da comissão?
16. Houve alguma intercorrência que você possa apontar na formação da Comissão de Verificação? Impugnações? Protestos? Sugestões?
17. Havia pessoas negras na Comissão de Verificação?
18. Você sabe como foi a atuação da Comissão de Verificação na prática?
19. Os membros da Comissão relataram experiências positivas ou negativas?
20. Houve registro dos procedimentos da Comissão? Como foram feitos?
21. Houve elogios, protestos ou impugnações à atuação da Comissão de Verificação?
22. Do parecer da Comissão de Verificação cabia recurso? Por quem seriam apreciados? Você sabe por quê?
23. As entrevistas da Comissão de Verificação foram previstas para serem realizadas apenas na cidade _____. Você sabe como os candidatos se posicionaram em relação a isso? Houve pedidos de informações, exceções, protestos ou impugnações?
24. Qual a sua avaliação sobre a efetividade da política de cotas?
25. Não houve nenhum candidato aprovado. Após o encerramento do concurso, houve alguma discussão interna sobre o resultado da aplicação de cotas para pessoas negras?
26. Você sabe se houve avaliação formal ou informal desses resultados?
27. É do seu conhecimento se houve monitoramento por parte dos órgãos centrais ou de controle sobre o resultado da aplicação das cotas?
28. Independentemente do ingresso de cotistas negros, você sabe se o TRF-B incluiu conteúdos sobre igualdade racial nos conteúdos sobre a temática racial nos programas de formação dos novos juízes? Na sua percepção isso teve alteração depois da vigência da Resolução nº 203/2015-CNJ?
29. A partir da experiência do concurso de _____, você faria alguma sugestão para a aplicação de cotas em um novo concurso?

ANEXO A – Caracterização das etapas do concurso à magistratura federal

ETAPA	ESTRUTURA	CONTEÚDO	PESO/CARÁTER
1ª	Prova objetiva seletiva, com três blocos de questões, com variações no quantitativo de questões – de 30 a 40 em cada bloco.	O Bloco I Direito Constitucional, Previdenciário, Penal, Processual Penal, Econômico e de Proteção ao Consumidor; Bloco II Direito Civil, Processual Civil, Empresarial, Financeiro e Tributário, Bloco III Direito Administrativo, Ambiental, Internacional Público e Privado.	Peso 1 Eliminatório e classificatório
2ª	Prova escrita discursiva, de caráter eliminatório e classificatório, desdobrada em três partes.	1ª parte - dissertação de quatro questões, abrangendo quaisquer das áreas de conhecimento previstas para a prova objetiva seletiva, além de noções gerais de Direito e Formação Humanística; 2ª parte - Prova de Sentença Cível; 3ª parte - Prova de Sentença Penal.	Peso 3 Eliminatório e classificatório
3ª	Procedimentos administrativos, investigativos e exames de caráter médico e psicológico	Inscrição definitiva: confirmação de dados e experiência profissional de três anos em atividades privativas de bacharel em Direito; Sindicância da vida pregressa; Exame de sanidade física e mental; Exame psicotécnico.	Eliminatório
4ª	Prova oral	Todas as áreas de conhecimento previstas para a prova objetiva seletiva, além de noções gerais de Direito e Formação Humanística.	Peso 2 Classificatório
5ª	Inscrição definitiva	Confirmação de dados e da experiência profissional de três anos em atividades privativas de bacharel em Direito;	Eliminatório

Fonte: Elaboração da autora. Adaptado da Resolução nº 75/2009-CNJ.