

2021

Síntese de Evidências da Avaliação da Lei N° 12.990/2014 e do Levantamento de Dados Sobre a Lei N° 12.711/2012



Relatório 1 de 5



UnB



SECRETARIA NACIONAL DE
POLÍTICAS DE PROMOÇÃO
DA IGUALDADE RACIAL

MINISTÉRIO DA
MULHER, DA FAMÍLIA E
DOS DIREITOS HUMANOS





• 2021 •

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS

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

Secretário Nacional de Políticas de Promoção
da Igualdade Racial
Paulo Roberto

Secretário Adjunto de Políticas de Promoção
da Igualdade Racial
Esequiel Roque do Espírito Santo

Diretor do Departamento de Monitoramento
de Políticas Étnico-Raciais
Rodrigo José Henriques de Faria

Coordenadora-Geral de Elaboração de Estudos
e Diagnósticos
Danielle Mota

Coordenadora de Articulação e
Monitoramento
Raienne Xavier de Alcântara Horovits



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

Presidente
Diogo Godinho Ramos Costa

Diretora de Altos Estudos
Diana Magalhães de Souza Coutinho

Coordenador Geral de Ciência de Dados
Leonardo Monteiro Monasterio

Assessor de Ciência de Dados
Pedro Masson Sesconetto Souza

Equipe Técnica
Cristiano Alves Bezerra
Adalberto Bleme
Wanderson Maia Nascimento

Editores Eletrônicos
Samyra Lima

Imagens
Unsplash



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Equipe de Pesquisa

Coordenadores
Pedro Masson Sesconetto Souza
Wanderson Maia Nascimento

Pesquisadores
Danilo Santos Cardoso
Fernando Cesar Moreira Valle
Flávio Sousa da Vitória
Janaina Angelina Teixeira
Leonardo Rauta Martins
Lucas Macedo Almeida
Nailah Neves Veleci
Saulo Tarso Vale Bentes
Vanessa Patrícia Machado Silva

• SUMÁRIO •

Síntese de Evidências Qualitativas da Avaliação da Lei nº 12.990/2014 e do levantamento de dados sobre a Lei nº 12.711/2012

6

Entrevistas com os atores relevantes que atuaram na implementação da Lei nº 12.990/2014 e os formuladores da Portaria Nº4

7

A implementação da Lei nº 12.990/2014 nas Universidades
(com análise das entrevistas da Gestão de Pessoas das Universidades)

7

Grupos focais com os servidores cotistas que ingressaram no Serviço Público Federal e a identificação de possíveis práticas de racismo institucional ocorridas desde o período de implementação da Lei nº 12.990/2014


9

Síntese de Evidências Quantitativas da Avaliação da Lei nº 12.990/2014


11

Metodologia de avaliação da implementação da Lei nº 12.711/2012

18



**Síntese de Evidências
Qualitativas e Quantitativas da
Avaliação da Lei N° 12.990/2014**



Síntese de Evidências Qualitativas da Avaliação da Lei nº 12.990/2014 e do Levantamento de dados sobre a Lei nº 12.711/2012

A Pesquisa e Avaliação da Lei 12.990/2014, mais conhecida como política de cotas raciais de ingresso ao Serviço Público Federal foi desenvolvida a partir do levantamento de dados qualitativos e quantitativos sobre a reserva e ocupação de vagas pela Lei 12.990/2014. No que tange aos resultados da avaliação dessa política pública, destacam-se como primeiro elemento resultante desse estudo a participação ativa de servidores de carreira que trabalharam na implementação da Lei de Cotas. Além disso, as evidências dos estudos quantitativos apontam que os 20% de reserva de vagas para negros estipulados em Lei não estão sendo atingidos pela Administração Pública Federal. Já a pesquisa sobre a Lei 12.711/2012 consistiu no levantamento de dados sobre a adesão da lei, os meios de divulgação e armazenamento de informações referentes a políticas de cotas e as ações de acompanhamento e avaliação da Lei que as Instituições de Ensino Superior realizaram nos últimos 7 anos (2012 a 2019). Entre as 96 instituições contatadas, houve a participação de 66 (68,75%) instituições respondentes à pesquisa. Constatou-se que a Lei de Cotas 12.711/2012 foi aderida pela maioria das instituições respondentes.



Entrevistas com os atores relevantes que atuaram na implementação da Lei nº 12.990/2014 e os formuladores da Portaria Nº4

As entrevistas realizadas com esses servidores demonstraram que um dos primeiros desafios na implementação foi reduzir o número de fraudes às cotas raciais e as judicializações subsequentes que acabavam corroborando para que nos primeiros anos de vigência da lei, entre os anos de 2014 a 2016 sua efetividade fosse comprometida. A ausência de previsibilidade das comissões de heteroidentificação nos concursos públicos federais foi o principal fator desencadeador das fraudes. Segundo os servidores de carreira entrevistados, esse diagnóstico foi preponderante para a criação do Grupo de Trabalho Interministerial-GTI que teve como objetivo construir uma portaria que obrigasse todos os concursos federais preverem em seus editais as comissões de heteroidentificação racial. A pesquisa demonstrou a partir das análises das entrevistas que esta portaria, abriu caminhos para a criação dos cursos preparatórios e de formação dos membros das comissões de heteroidentificação. A criação dos cursos de preparação para as comissões de heteroidentificação forneceu um ganho institucional importante para a política pública, dado que esses cursos preparatórios, possibilitaram operacionalizar a realização de diversos certames em conformidade com a Lei nº 12.990/2014. Desse modo, destacamos que o papel do GTI junto aos órgãos e concursos que necessitavam desenvolver seus cursos formativos de comissões de heteroidentificação foi fundamental, sobretudo para tornar as decisões das comissões mais objetivas e técnicas com vistas a reduzir as fraudes entre os candidatos e as judicializações. Por fim, a Portaria Nº4 uniformizou o modo como cada órgão implementa a Lei nº 12.990/2014 em seus certames, incluindo as Universidades e Institutos Federais.

A implementação da Lei nº 12.990/2014 nas Universidades (com análise das entrevistas da Gestão de Pessoas das Universidades)

Diante do exposto a respeito dos desafios que se colocaram para implementação da Lei de Cotas Raciais na Administração Pública Federal Indireta e Direta, cabe sublinhar que as Universidades e Institutos Federais não estiveram isentas de obstáculos à implementação da Lei e sua efetividade na ocupação de vagas destinadas às cotas raciais. Isso porque as Universidades e Institutos Federais possuem peculiaridades, estão tanto submetidas à implementação da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas sociais e raciais para o ingresso nos cursos de graduação das Instituições de Ensino Superior - IES) quanto a Lei nº 12.990/2014 (Reserva



20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para o ingresso nas carreiras da Administra Pública Federal) como é o caso dos concursos públicos realizados para o ingresso de servidores técnicos administrativos e Docentes. Portanto, as universidades relataram a dificuldade inicial de operar a reserva em concursos para docentes, tendo em vista o fato de serem vagas distribuídas por área e com exigências de formação acadêmica muito específicas. Desse modo, a avaliação da implementação da Lei nº 12.990/2014 apresenta no conjunto de suas análises qualitativas os resultados das entrevistas realizadas junto aos Gestores de Pessoal das universidades federais com maior taxa de ocupação de vagas em concursos para docentes cotistas, considerando uma universidade para cada uma das cinco macrorregiões do Brasil. Essa metodologia se baseou na pesquisa realizada por Mello e Resende (2019) que apresentaram os percentuais de atendimento a reserva de vagas nos concursos para Docentes, considerando o tamanho do quadro de professores de cada universidade federal brasileira.

No início da implementação da Lei, as discussões das pró-reitorias de pessoal juntos às respectivas procuradorias das universidades e a busca por experiências junto a outras IES foram muito importantes para a definição da forma como as cotas seriam aplicadas.

Como resultado destaca-se que nenhuma das Universidades entrevistadas conseguiu preencher todas as vagas reservadas à negros nos concursos para Docentes realizados entre 2014 a 2018. Mesmo essas universidades apresentando número maior no ingresso de docentes negros por macrorregião (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), os dados mostram que as IES não têm conseguido cumprir com eficiência o percentual mínimo de 20% da reserva das vagas destinadas à negros e negras. Na Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA, das 26 vagas reservadas para candidatos negros, apenas 11 foram efetivamente nomeados em 4 anos de realização de concursos. Já na Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSB do total de 36 vagas reservadas a candidatos negros, foram efetivamente nomeados 17 candidatos; já na Universidade Federal Grande Dourados - UFGD: das 56 vagas reservadas para candidatos negros, foram nomeados apenas 8 candidatos negros e por fim, a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ: a universidade não respondeu ao questionário quantitativo enviado antes da realização da entrevista, porém ao longo da entrevista afirmou que entre 2014 e 2019 foram disponibilizadas 773 vagas totais em concursos públicos, dessas apenas 16 foram oferecidas e ocupadas por negros. Um dos fatores para baixa ocupação de vagas para docentes oriundos da política de cotas raciais se dá pela oferta em geral de apenas 1 vaga por linha de pesquisa, de maneira bastante descentralizada na Universidade, ao passo que a Lei nº 12.990/2014 determina que a reserva de vagas às cotas raciais será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três). Desse modo, os dados qualitativos das entrevistas com os Gestores de

Pessoal dessas universidades, apontam para a necessidade de aprimoramento da política de cotas, sobretudo a partir de mecanismos de regulamentação da Lei nº 12.990/2014 com vistas à adequação à realidade dos concursos para Carreira de Magistério Superior a fim de garantir o mínimo de 20% de reserva às cotas raciais exigido pela Lei.

Grupos focais com os servidores cotistas que ingressaram no Serviço Público Federal e a identificação de possíveis práticas de racismo institucional ocorridas desde o período de implementação da Lei nº 12.990/2014

A outra sessão qualitativa da Pesquisa debruçou-se em identificar as possíveis dinâmicas de racismo institucional durante a implementação da Lei. Para isso, foi realizada a aplicação de 4 (quatro) grupos focais com servidores e servidoras de diferentes carreiras do serviço público. Ao todo, participaram 17 servidores públicos, sendo 11 pertencentes à administração direta e 6 à administração indireta. O estudo buscou contemplar a maior diversidade possível de perfis de servidores (diferentes carreiras do funcionalismo público), tendo como elemento comum a raça/cor e o ingresso por meio de cotas.

A Lei nº 12.990/2014 aparece nas discussões dos grupos focais, simultaneamente, enquanto direito e oportunidade. Pensar a política de cotas enquanto um direito implica pensar a responsabilidade histórica do Estado brasileiro na produção e reprodução de desigualdades sociorraciais, assim como o seu dever de elaborar e implementar políticas para repará-las. Igualmente, implica recuperar a luta de segmentos da população negra, organizada em torno da denúncia do racismo, da discriminação racial e de seus efeitos e a sua demanda histórica por políticas públicas.

Um dos elementos apontados pelos servidores que participaram dos grupos focais é que a composição de maioria de pessoas brancas na maior parte dos órgãos, sobretudo aqueles de carreiras mais prestigiadas e economicamente mais bem remuneradas. Para os entrevistados, tal fato, impõe desafios maiores como, desenvolver-se plenamente na carreira a fim de acessar postos de comando na hierarquia dos órgãos, pautar a temática técnico-racial dentro desses espaços como forma de superação dessas desigualdades de oportunidades e ascensão profissional. Apesar de os servidores relatarem maior ausência de sujeitos negros em postos de comando dentro das repartições. Entretanto, há a expectativa de que o ingresso gradativo de mais pessoas negras possa não só mudar a composição do serviço



público como também fazer ascender aos cargos de chefia sujeitos negros.

O ingresso de sujeitos negros no serviço público, em carreiras historicamente ocupadas por sujeitos brancos, gera estranhamentos conforme relatos dos participantes. No entanto, o serviço público, nesse sentido, é apenas um entre os vários espaços sociais onde esse conflito se torna visível.



Síntese de Evidências Quantitativas da Avaliação da Lei nº 12.990/2014

A Lei nº 12.990, do dia 9 de junho de 2014, reservou para os negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos na administração pública federal. As evidências levantadas no estudo quantitativo sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014 sobre servidores que ingressaram no Poder Executivo Federal por concurso público entre 2014 e 2019, são apresentadas resumidamente aqui.

Para todos os concursos, excetuando a carreira de Professor do Magistério Superior, do percentual de candidatos aprovados e que constam no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), 15,4% se declararam e/ou foram identificados como cotista. A tabela 1 traz esses dados.

Tabela 1 - Candidatos Aprovados no SIAPE

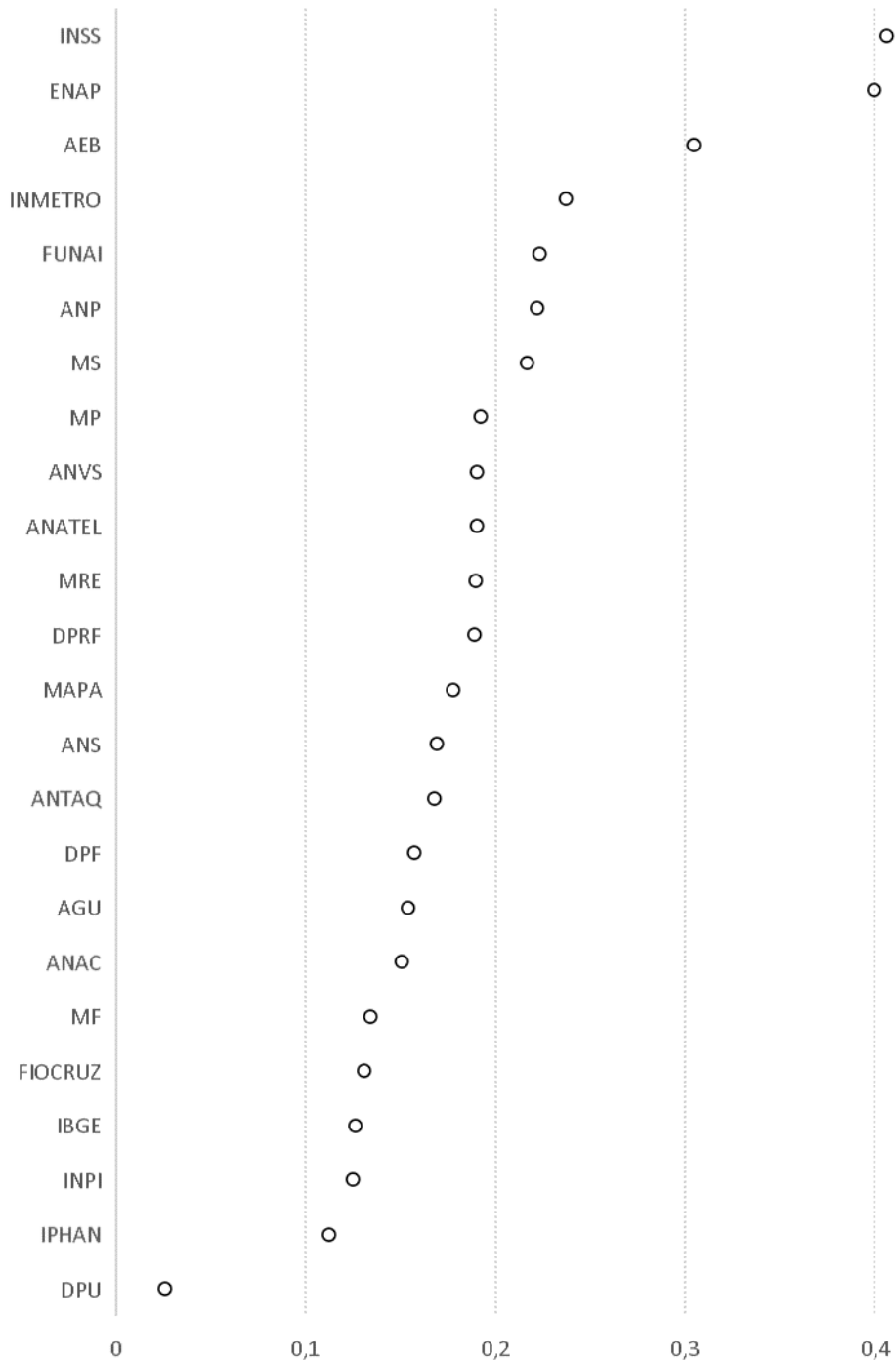
	Total da Lista de Aprovados	Nomes encontrados no SIAPE	Encontrados no SIAPE (Nome - Órgão - Ano)	Encontrados no SIAPE (filtros específicos ¹)
Ampla Concorrência	136.702	37.542	27.732	24.643
Cotistas	19.155	6.344	4.862	4.488
Total	155.857	43.886	32.594	29.131

¹ Foram aplicados os seguintes filtros: “Ingresso” igual a “NOM.CARATER EFET.8112/90,A.9,I” ou “ADMIS-SAO POR CONCURSO PUBLICO”; “Regimento Jurídico” igual a “Estatutário”.



A Figura 1 traz esses dados distribuídos por órgão, excluindo os órgãos vinculados ao MEC (IFs e Universidades).

**Figura 1 - Aprovados Cotistas por órgão (fora vinculados ao MEC) - SIAPE.
Fonte: Elaboração própria.**



Ao analisar a Figura 1, é importante ressaltar que há diferença entre ser aprovado como cotista e ser nomeado em vaga reservada para negros. Para ser aprovado como cotista, basta ter-se inscrito como negro (e aprovado pela banca de heteroidentificação, quando existir) e tirar nota acima da nota de corte. Para ser nomeado em vaga reservada para negros, o órgão tem que, no ato de nomeação, indicar que aquela vaga é reservada para negro. O máximo de vagas reservadas em concursos para pessoas negras é de 20%. Os resultados ilustrados na figura 5, como o caso do INSS, ENAP, AEB, INMETRO, FUNAI, ANP, MS, são possíveis de acontecer, pois trata-se de aprovados como cotistas e não de servidores nomeados em vagas para negros. Essa diferença é de grande importância para as análises. Apesar de não indicar o percentual de candidatos que foram nomeados em vagas para negros, esses dados trazem um teto para essa nomeação. O que permite concluir que a maioria dos órgãos não estariam atingindo, nem se todos os aprovados negros fossem considerados nomeados em vagas para negros, os 20% estipulado em Lei. Acontece o mesmo nos órgãos vinculados ao MEC, conforme figura 2 e 3.

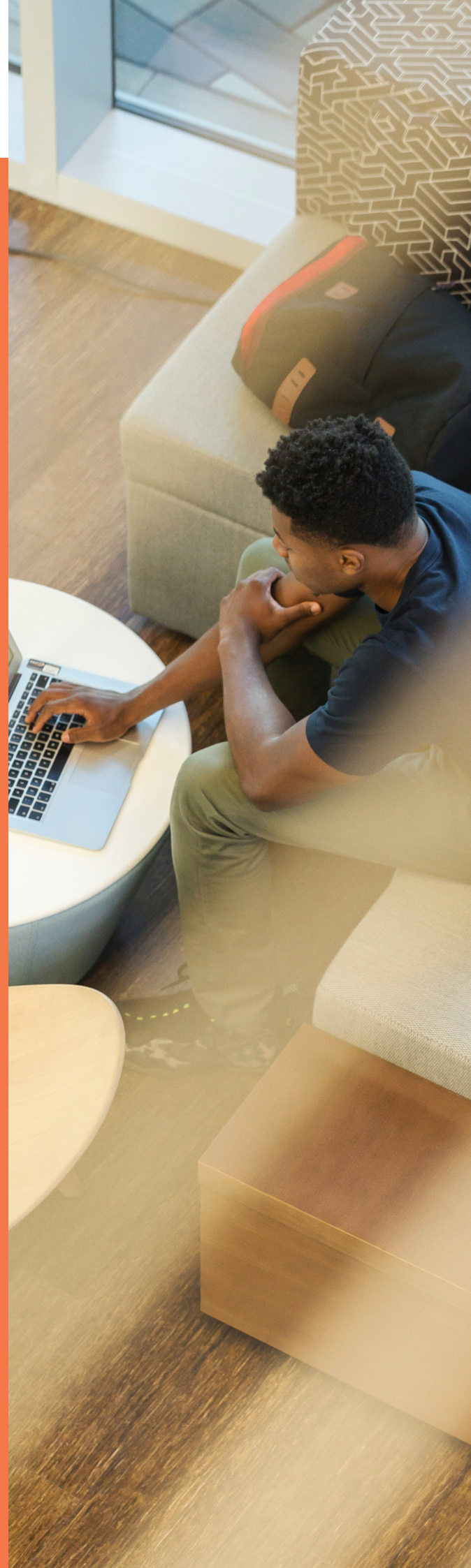




Figura 2 - Aprovados Cotistas Institutos Federais - SIAPE.
Fonte: Elaboração própria.

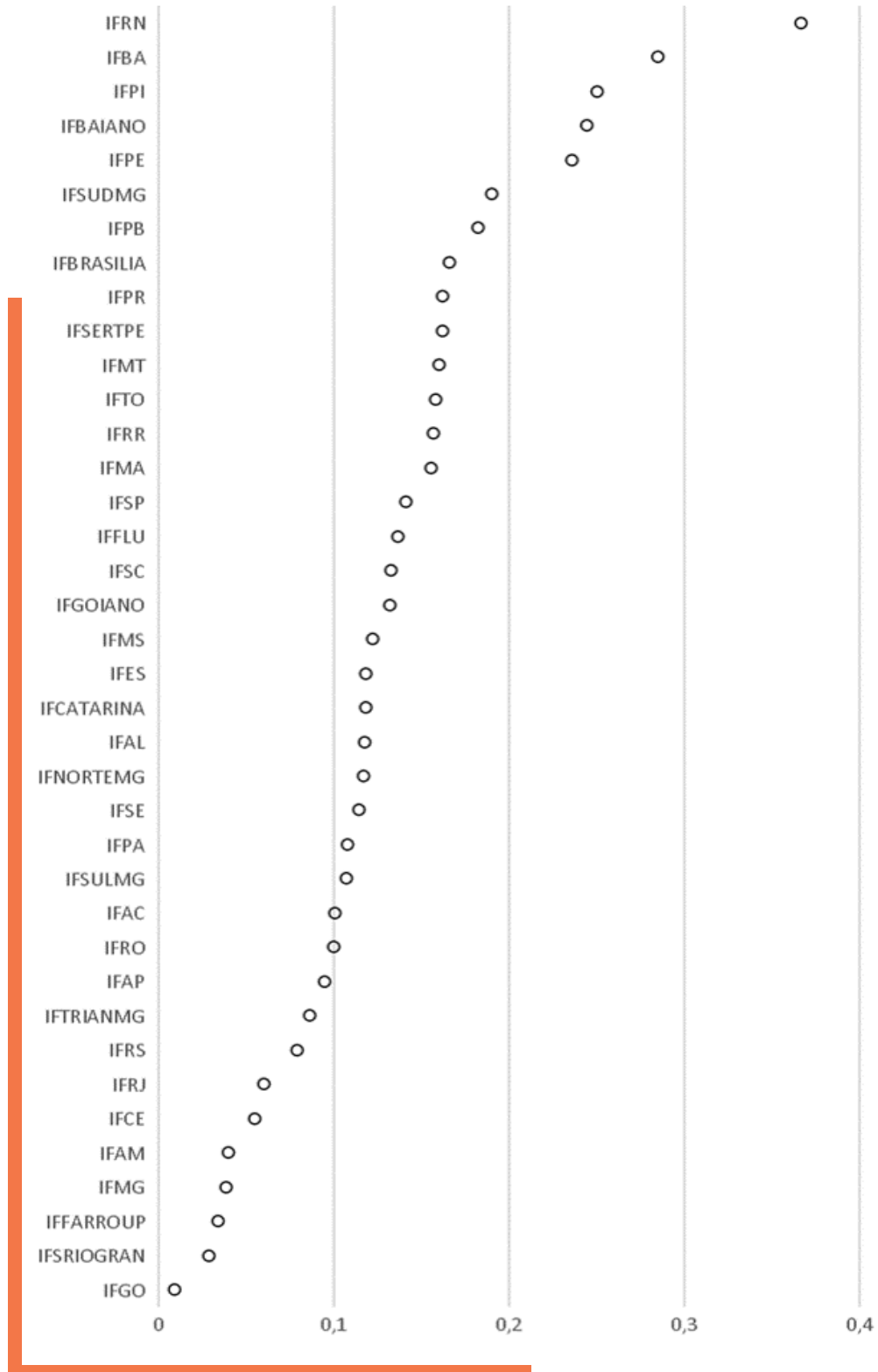
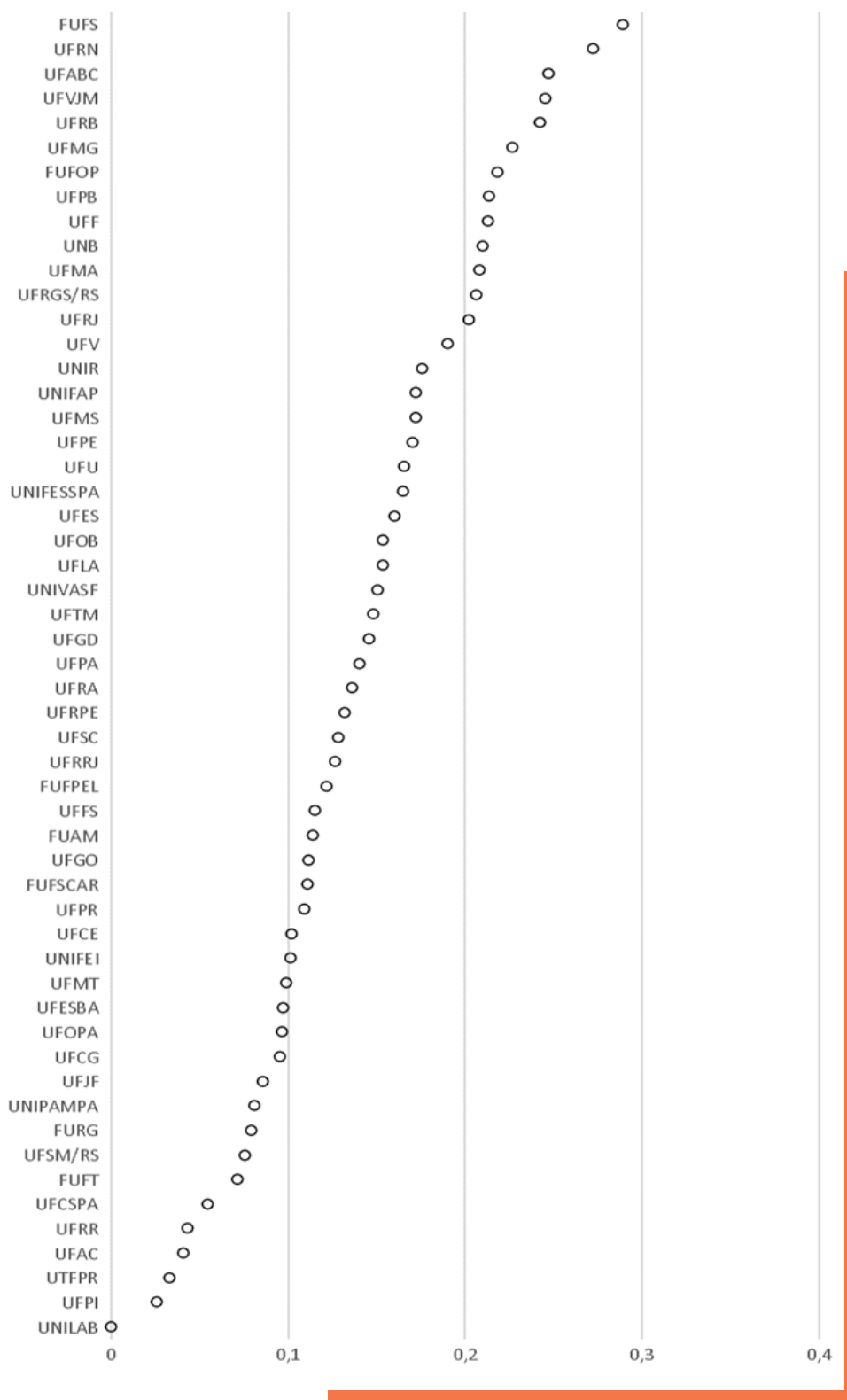


Figura 3 - Aprovados Cotistas Universidades Federais - SIAPE.
Fonte: Elaboração própria.

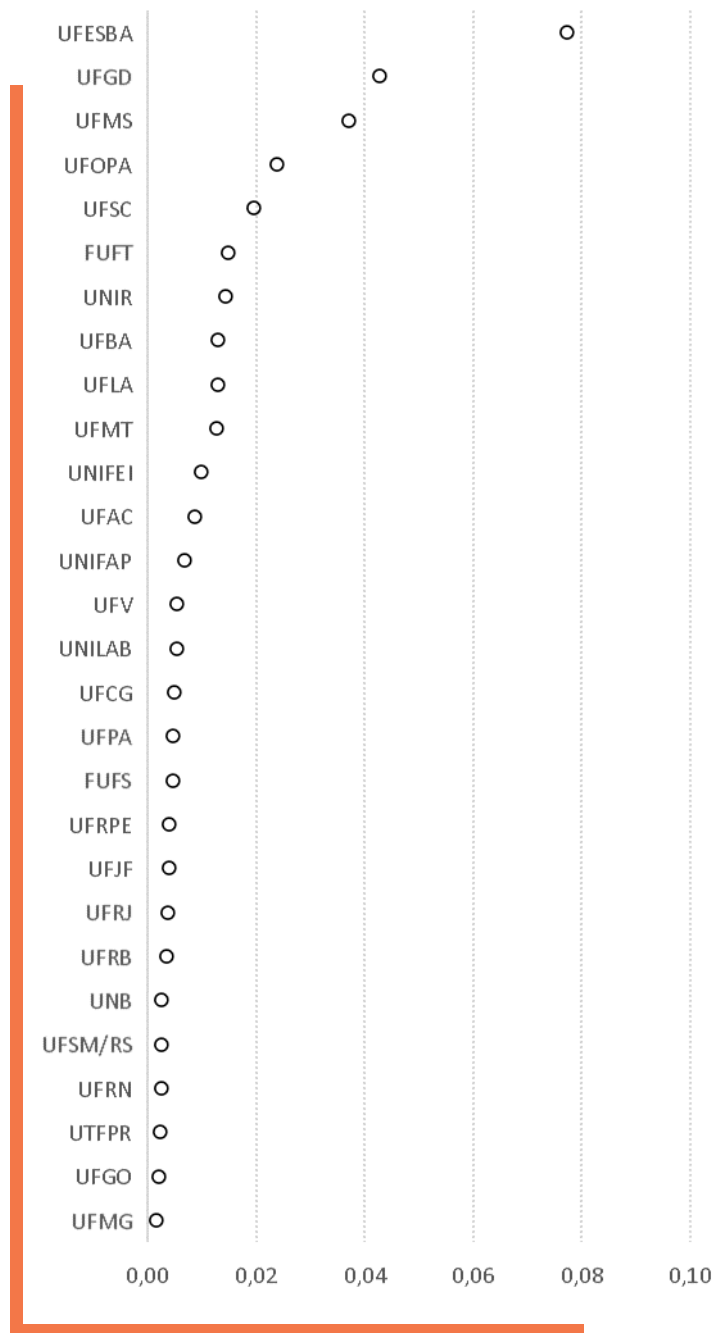




Para a carreira de Professor do Magistério Superior, o percentual de nomeados em vagas reservadas para negros publicados em portarias no Diário Oficial da União (DOU) foi de 0,53%. A distribuição por Universidade se encontra na Figura 4.

Figura 4 - Percentual de Professores do Magistério Superior nomeados em vagas de cotas - SIAPE.

Fonte: Elaboração própria.

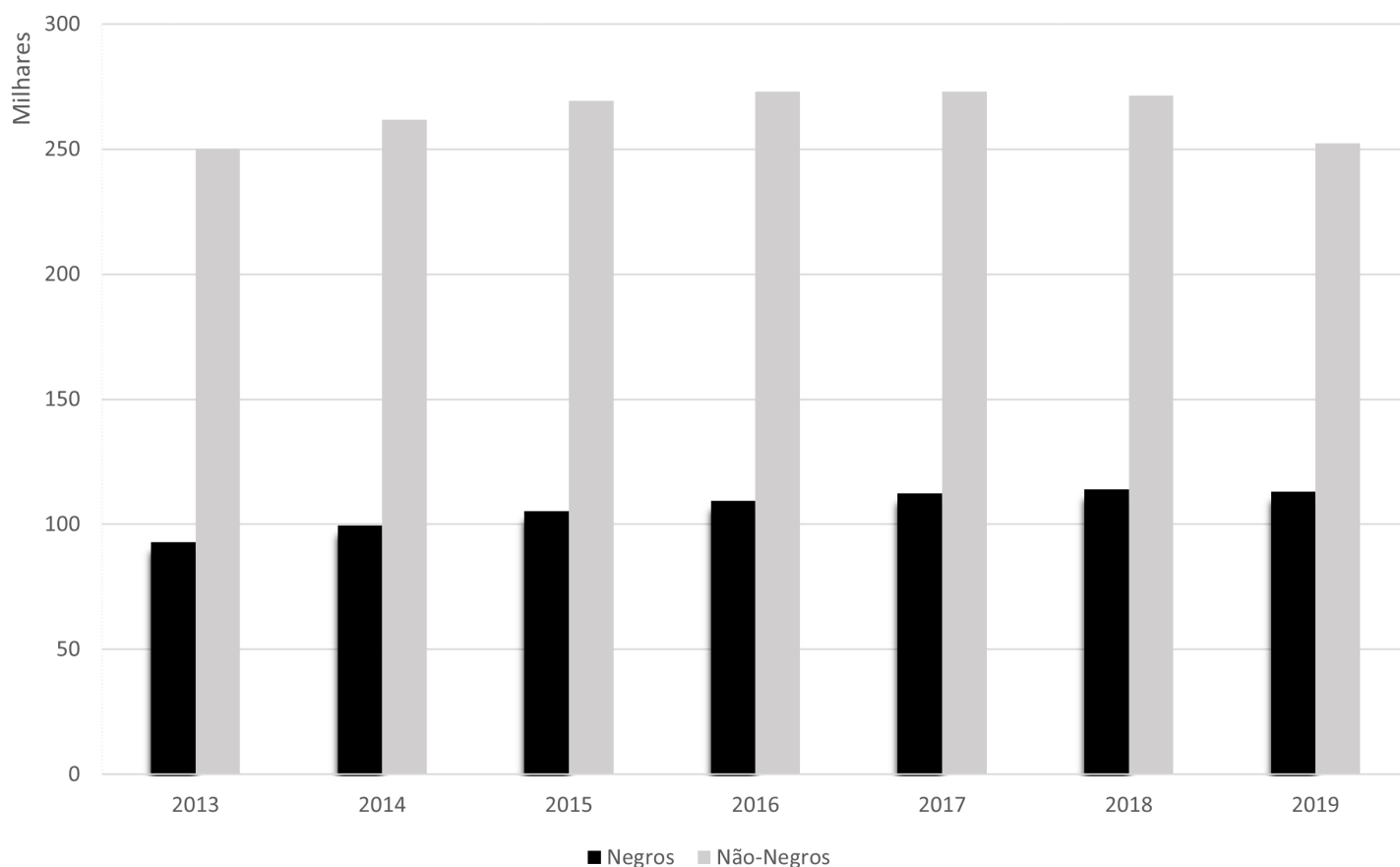


Em relação aos Professores do Magistério Superior, esses números representam exatamente aqueles servidores nomeados em vagas reservada para negros, e não se refere ao teto de aprovados como cotistas, conforme mostrado na figura 2 e 3.

Os principais entraves para se atingir o percentual citado ocorrem em dois momentos na realização dos concursos: na fase do edital de abertura; e nas nomeações publicadas em portarias no Diário Oficial da União. Além disso, há o caso de não haver pessoas inscritas como cotistas e aprovadas em número suficiente para se ocupar as vagas reservadas para negros.

A avaliação conclui que apesar de garantir um percentual mínimo de entrada de negros no serviço público, a implementação da Lei não foi suficiente para equiparar o percentual de negros concursados com o percentual de negros da população brasileira, conforme ilustrado na figura 5.

Figura 5 - Evolução do estoque de servidores concursados por raça/cor - SIAPÉ.
Fonte: Elaboração própria.



Metodologia de avaliação da implementação da Lei nº 12.711/2012

Em relação a implementação da Lei nº 12.711/2012, a pesquisa quantitativa realizou um levantamento de dados sobre a adesão da lei, os meios de divulgação e armazenamento de informações referentes a políticas de cotas e as ações de acompanhamento e avaliação da Lei que as Instituições de Ensino Superior realizaram nos últimos 7 anos (2012 a 2019). Diferentemente da Lei nº 12.990/2014, no caso das Universidades e Institutos Federais não foi possível realizar, nesta pesquisa, uma avaliação da política de cotas no que tange ao ingresso no ensino superior por meio das cotas sociais através dessas Instituições, principalmente pela escala e o universo que a pesquisa teria que abarcar (Todos os cursos de graduação ofertados por todas as Instituições Ensino Superior do país), considerando ainda que a adesão de cada instituição às cotas sociais e raciais, ocorreu de modo variável ao longo do tempo, ao passo que na Lei nº 12.990/2014 as cotas raciais tiveram aplicação imediata em toda Administração Pública Federal direta e indireta. Desse modo, este estudo qualitativo realizou um diagnóstico de como se deu a implementação da política de cotas sociais e raciais nas Instituições de Ensino Superior públicas em âmbito federal, as condições do armazenamento desses dados e quais seriam os principais elementos norteadores para construção de uma futura avaliação nacional da política de cotas sociais e raciais das IES no Brasil. Trata-se de um estudo exploratório, o público foram as Instituições de Ensino Superior Públicas em âmbito federal (Institutos Federais e Universidades Federais), totalizando 96 instituições contatadas e participação de 66 (68,75%) instituições respondentes à pesquisa. Constatou-se que a Lei de Cotas nº 12.711/2012 foi aderida pela maioria das instituições respondentes, as quais disponibilizam as informações sobre as vagas por meio de editais de seleção, site da instituição, redes sociais, atendimento presencial, por telefone e por e-mail, rádio, tv, entre outros. No que se refere à data de adesão da referida Lei, identificou-se que os períodos de maior adesão foram no ano da aprovação da Lei em 2012, seguido de 2013, com uma maior representatividade em 1º/2013, e nos anos seguintes, entre 2014 e 2017, o número de adesão foi menor. Sendo assim, pode-se afirmar que grande parte das Instituições de Ensino Superior do Brasil aderiram à Lei de Cotas desde sua efetivação.

Em relação à adesão ao SISU, verificou-se que mais de 80% das instituições respondentes aderem ao sistema e, desse quantitativo, pôde-se observar que houve uma maior adesão no ano de 2010, quando o programa SISU foi criado, seguido de 2011; 2012; 2013; 2014; anos de 2015 e 2017 e somente uma adesão em 2016. Além disso, mais de 60% das instituições respondentes possuem Programa Próprio, sendo que dentre elas 54,9% optam por usar tanto o SISU quanto o próprio programa, enquanto 38,7% utilizam somente SISU. Em relação às políticas de cotas adotadas, as que aparecem na pesquisa com maior frequência são as destinadas aos

alunos de escolas públicas, seguido de indígenas, negros, pessoas com deficiência e quilombolas.

No que tange aos bancos de dados da IES que aderiram a política de cotas sociais e raciais, ao tratar da inserção das informações sobre raça/cor nos formulários de matrícula, percebeu-se que das 58 instituições que realizam o registro no formulário de matrícula, aproximadamente 70,68% destas recorrem a autodeclaração. Já com relação ao controle de informações disponibilizados por meio de banco de dados, dentre as instituições participantes, 59, ou seja, 92,18% possuem registros em algum banco de dados, destacando-se que a maioria significativa, aproximadamente 85% recorre ao sistema próprio, enquanto as demais 15% utilizam documentos em papel, planilhas em Excel ou o Sistema Eletrônico de Informações da instituição (SEI). Quanto ao acompanhamento e a avaliação da implementação da Lei Federal nº 12.711/12, destaca-se da pesquisa que as Instituições de Ensino Superior produziram políticas específicas com base na Lei, sendo que a maioria das ações desenvolvidas foram direcionadas às políticas de assistência estudantil, seguido por comissões de heteroidentificação, acessibilidade, cotas para públicos diversos, cotas para programas de pós-graduação, núcleos de acompanhamento das políticas de cotas, núcleos de atendimento às pessoas com deficiência e núcleos de estudos afro-brasileiros e indígenas. No quesito iniciativas de avaliação e aprimoramento da política pública promovida pelas IES, destaca-se a criação e a qualificação dos membros das comissões de heteroidentificação. Também, se evidenciou entre os respondentes da pesquisa a importância do surgimento da comissão de acompanhamento e avaliação das ações afirmativas e da comissão de acompanhamento dos estudantes ingressos. Ainda, destaca-se a elaboração dos relatórios quanti-qualitativos das ações desenvolvidas, assim como a implementação de eventos e seminários com os estudantes cotistas e a comunidade acadêmica em geral a respeito do tema.

A Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SNPIR desenvolveu, em parceria com a Universidade Federal do Paraná – UFPR, o Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais - SIMOPE, que permite a análise de dados e indicadores com vistas ao acompanhamento e aperfeiçoamento das políticas públicas que incidem sobre a população negra, os Povos e as Comunidades Tradicionais.

O SIMOPE contém um módulo inteiramente voltado à política de cotas para estudantes no âmbito das instituições federais de educação superior, que disponibiliza, sob a forma de tabelas e gráficos, informações relativas ao ingresso, à desistência e à conclusão do ensino superior pelos estudantes que ingressaram nas Universidades e Institutos Federais por meio da Lei nº 12.711/2012. São apresentados, ainda, dados sobre os diferentes tipos de apoio social recebidos por esses estudantes cotistas com vistas a sua permanência na instituição e informações



sobre os números totais de estudantes pretos, pardos e indígenas, cotistas ou não, matriculados nas IES federais. As abas deste módulo se subdividem em diferentes sessões para apresentação dos dados, com recortes por turno, sexo, curso e instituição de ensino.

Para acesso, consulte no seu buscador preferido “Portal SIMOPE” ou [Acesse Aqui](#). Em caso de dúvidas, solicita-se contatar o Departamento de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais – DIMOPE/SNPIR por meio do telefone (61) 2027-3101 ou do e-mail dimope@mdh.gov.br.

Universidade de Brasília – UnB

Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT

Laboratório de Tecnologias da Tomada de Decisão – LATITUDE

Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR

www.unb.br – www.cdt.unb.br – www.redes.unb.br – gab.snpir@mdh.gov.br



SECRETARIA NACIONAL DE
POLÍTICAS DE PROMOÇÃO
DA IGUALDADE RACIAL

MINISTÉRIO DA
MULHER, DA FAMÍLIA E
DOS DIREITOS HUMANOS

