

## Os efeitos da cota racial na administração Pública Federal: manutenção e aprimoramento

### The effects of the racial quota on the federal Public Administration: maintenance and improvement

Alexciane Assis de Lima <sup>I</sup> , Carlos Honorato Schuch Santos <sup>II</sup> 

<sup>I</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

<sup>II</sup> Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, RS, Brasil

#### RESUMO

A Lei 12.990/14 reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal. Em se tratando do Brasil, a política de cotas raciais é legítima e temporária. No setor público (administração federal), essa ação afirmativa possui uma temporalidade de dez anos, sendo capaz, durante esse período, de mostrar eficácia social, para, assim, justificar a sua manutenção e necessidade de prorrogação, por meio de avaliação anual, conforme previsto na Lei. Tendo em vista que em 2024 a Lei irá expirar, o objetivo deste estudo é apresentar a importância dessa, enquanto instrumento legal de redução das desigualdades entre cidadãos de diferentes raças, bem como uma política pública de ação afirmativa, contribuindo para combater o racismo estrutural presente nas instituições brasileiras.

Palavras-chave: Ações afirmativas; Cotas raciais; Racismo estrutural

#### ABSTRACT

Law 12.990/14 reserves to blacks 20% of the vacancies offered in public tenders for effective positions and public jobs in the federal public administration. In the case of Brazil, the racial quota policy is legitimate and temporary. In the public sector (federal administration), this affirmative action has a temporality of ten years, being able, during this period, to show social effectiveness, to justify its maintenance and need for extension, through annual evaluation, as provided for in the Law. Bearing in mind that in 2024 the Law will expire, we intend to present its importance as a legal instrument for reducing inequalities between citizens of different races, as well as a public policy of affirmative action, structural racism present in Brazilian institutions.

Keywords: Affirmative action; Racial quotas; Structural racism

## 1 INTRODUÇÃO

Prestes a completar uma década de existência, a política de cotas raciais no setor público é motivo de diversos estudos e debates desde sua instituição em 2014 pela Lei nº 12.990/14. Essa lei reserva 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União. Resultado de pautas de diversos movimentos antirracistas que buscam justiça e equidade social, a Lei é vista como uma conquista que viabiliza a entrada de pessoas negras nos espaços de poder e de agência na estrutura social contemporânea, ressignificando a lógica do racismo estrutural. Essa política compensatória visa à reparação histórica e contribui com a restituição de humanidade, cidadania e dignidade da população negra (Almeida, 2019).

De acordo com Moehlecke (2002), as cotas raciais representam um caminho para a inclusão de corpos negros em espaços anteriormente ocupados e monopolizados por uma elite branca. A implementação dessa política contribui para que o pluralismo identitário e étnico-racial que constitui a realidade brasileira se reflita em diversos setores da sociedade, especialmente na administração pública.

A política de cotas raciais para ingresso no serviço público federal é legítima, porém temporária. No Brasil, as ações afirmativas no setor público, em particular na administração federal, têm um prazo de duração de dez anos. Durante esse período, é importante que essas políticas demonstrem sua eficácia social, justificando assim sua manutenção e eventual prorrogação. Essa avaliação deve ser realizada anualmente, conforme previsto em lei.

A efetividade da política em questão é analisada por estudiosos da área e pelo movimento negro, que também se dedicam à fiscalização e ao cumprimento dela. Além disso, há atenção voltada ao fenômeno atualmente denominado 'afro oportunismo' e 'afro conveniência', termos utilizados para descrever pessoas

que se fazem passar por negras para aproveitar-se de parte para aproveitarem parte das conquistas recentes do movimento negro, como maior visibilidade e representatividade na sociedade (Santos, 2022).

As políticas de ações afirmativas estão diretamente associadas ao reconhecimento dos limites da igualdade formal, prevista em todas as constituições, e visam à igualdade material em todos os espaços onde há desvantagens marcadas pela cor da pele. Desde que a Lei entrou em vigor, houve um aumento na proporção de ingresso de pretos e pardos no serviço público federal, provocando um aumento no número de pessoas negras no quadro do governo. Contudo, esse avanço não eliminou problemas como as disparidades no acesso a determinados cargos de liderança com melhores níveis de remuneração (Roubicek, 2002).

Diante do exposto, destaca-se a necessidade de incluir a política de cotas raciais na agenda de pesquisa acadêmica. Tendo em vista, que essa política é um mecanismo legal que visa reduzir as desigualdades econômicas, educacionais e sociais entre cidadãos de diferentes raças. A implementação das cotas raciais, enquanto uma política pública de ação afirmativa, contribui para combater o racismo estrutural presente na sociedade brasileira.

Fatores históricos e estruturais devem ser considerados ao justificar a necessidade de reparação por meio de políticas afirmativas. No Brasil, as pessoas declaradas pretas e pardas representam 56,1% da população, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), 2022. No entanto, esse percentual está significativamente distante do número de pessoas pretas e pardas identificadas na administração pública federal.

Com base nisso e considerando a temporalidade da existência da política, é oportuno refletir sobre os efeitos das cotas raciais na Administração Pública Federal. Para isso, foi utilizado dados de pesquisas já existentes, e com base na perspectiva teórica do reconhecimento e da redistribuição, buscou-se fundamentar as discussões inerentes ao fenômeno estudado. O objetivo é enfatizar a importância de manter

essa política, enquanto um mecanismo legal para a redução da desigualdade racial e, conseqüentemente, promover a justiça social.

Neste artigo, a pretensão é contribuir com os argumentos empíricos que tratam sobre as ações afirmativas nos processos seletivos para ingresso no serviço público federal, como a Lei nº 12.990/14. Para isso, a estrutura do trabalho compreende cinco partes, além desta introdução e da metodologia utilizada. Dando seqüência às discussões, será apresentada a perspectiva teórica de Nancy Fraser sobre reconhecimento e redistribuição. Em seguida, será abordada a origem e as trajetórias que culminaram na política de cotas raciais para ingresso no serviço público federal. Posteriormente, serão apresentados dados que corroboram com a incidência do racismo estrutural na administração pública federal, seguido pela discussão sobre os movimentos de autoafirmação da raça e o aumento da autodeclaração de pessoas pretas e pardas. Também serão discutidas as propostas e sinalizações do governo federal para revisão e aprimoramento da Lei. Finalizando com as considerações finais, que encerram a exposição do tema.

## 2 METODOLOGIA

Com o objetivo de contribuir para reflexões sobre a aplicabilidade e os resultados da Lei de cotas raciais na administração pública federal, este artigo propõe-se a levantar informações que justifiquem a manutenção da Lei nº 12.990/14, destacando a posição de desvantagem que a população negra ocupa na arena de disputa por melhores cargos e remuneração.

Para tanto, o estudo é de natureza qualitativa, considerando que a interpretação do fenômeno e a atribuição de seus significados serão basilares para o processo de estudo, não requerendo o uso de métodos e técnicas estatísticas (Kauark, Manhães, & Medeiros, 2010).

Por não envolver a testagem sistemática de hipóteses, a pesquisa é do tipo descritiva, sendo os dados analisados de forma indutiva, mais descritos do que

medidos, com a intenção de apresentar um panorama atual que dialogue com as discussões teóricas que tratam do reconhecimento e da redistribuição.

Quanto ao procedimento de coleta de dados, considerando que o estudo possui características exploratório-descritivas, recomenda-se a pesquisa bibliográfica como procedimento (Gil, 2008).

Segundo Lima (2007), na pesquisa bibliográfica, a leitura se apresenta como a principal técnica desse procedimento metodológico, tendo em vista que é por meio dela que se podem identificar as informações e os dados contidos no material selecionado, bem como verificar as relações existentes entre eles, de modo a analisar sua consistência.

Além disso, foram utilizados meios digitais como ferramenta de busca e levantamento de dados e informações, tais como publicações em periódicos e plataformas com dados censitários, além de informações publicadas em sites do governo e jornais de grande circulação.

### 3 DISCUSSÕES TEÓRICA SOBRE JUSTIÇA SOCIAL, RECONHECIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO

Sob influência de pensadores como Axel Honneth, Nancy Fraser e outros, a teoria crítica contemporânea visa examinar as dinâmicas de poder, dominação e injustiça na sociedade. No presente texto, será dada ênfase às discussões teóricas que giram em torno do estabelecimento da justiça social por meio do reconhecimento e da redistribuição. Em relação a esse tema, é possível contar com perspectivas diversas. Contudo, para fundamentar as discussões sobre políticas afirmativas no trabalho em tela, buscou-se pelas contribuições da teoria crítica e dos estudos culturais, tendo em vista que essas abordagens enfocam as dinâmicas de poder, identidade e representação na sociedade. Além disso, enfatizam como certos grupos são marginalizados ou sub-representados, e como o reconhecimento intersubjetivo pode ser uma ferramenta para resistir a essas formas de opressão e promover a justiça social.

Nancy Fraser, filósofa crítica social, feminista e norte-americana, que, ao longo das últimas décadas realizou importantes intervenções nos debates sobre capitalismo, políticas afirmativas, democracia, justiça social e feminismo, apresentou contribuições significativas sobre a teoria da redistribuição e do reconhecimento, colocando ambas as categorias como peças fundamentais no olhar lançado sobre as desigualdades sociais, bem como na busca por uma sociedade equitativa. Com base nessas temáticas, a autora buscou estabelecer paralelos que respondessem à tensão entre políticas de reconhecimento de identidades (focalizadas) e políticas de redistribuição (universalistas), com fito na ideia de equidade. Vale ressaltar que, segundo a perspectiva de Fraser, essa tensão habita, exatamente, na concepção de que a redistribuição se baseia no paradigma da igualdade, e o reconhecimento no paradigma da diferenciação (Soares, 2021). Ou seja, é preciso identificar as diferenças para poder igualar e atender as demandas correspondentes.

Dessa forma, acredita-se que tal abordagem pode ser adequada para explicar as reivindicações e políticas afirmativas, decorrentes do número insuficiente de pessoas negras no serviço público, quando comparado com a proporção da população negra no Brasil.

Ao discorrer sobre justiça social, Fraser (2002) resgatou os processos considerados parte daquilo que se entende por globalização. Segundo a autora, esses processos estão relacionados à crescente proeminência da cultura na ordem emergente, incidindo sobre a noção de justiça social. O objetivo da autora foi contrapor-se a um cenário político e acadêmico que tinha inclinação ao deslocamento da redistribuição para o reconhecimento como dimensão fundamental da justiça social, e correção dos males oriundos do processo de globalização.

Fraser argumenta e critica o foco excessivo no reconhecimento em detrimento da redistribuição como aspecto fundamental para abordar as desigualdades resultantes da globalização. Assim, evidencia que a cultura desempenha um papel central nesse processo, sendo uma variável que influencia a percepção e a prática da justiça social. Suas reflexões

desafiaram a tendência de oposição e polarização que envolveram e dividiram as forças políticas progressistas dos últimos anos, quando o assunto era a busca por justiça.

Conforme abordado por Fraser (2007), os proponentes da redistribuição têm como referência antigas tradições de organizações igualitárias e socialistas, e foca na defesa de uma alocação mais justa de recursos e bens. Por outro lado, os defensores do reconhecimento se baseiam em uma sociedade que reconhece as diferenças das minorias étnicas, raciais, sexuais e de gênero. Esse cenário levou a filósofa a questionar se estava diante de uma escolha entre as duas tradições, ou seja, na busca pela justiça social, o ideal seria uma política de classe ou uma política de identidade?

As reflexões mobilizadas por Fraser buscaram responder a questões decorrentes da polarização entre os que defendiam a redistribuição de recursos e riquezas como solução para o conjunto de injustiças econômicas existentes, e aqueles que viam na política de reconhecimento a solução exclusiva para a resolução de problemas ligados ao reconhecimento social e às questões identitárias.

Segundo a filósofa, em uma sociedade contemporânea cada vez mais multiculturalizada, efetivar a justiça requer tanto redistribuição quanto reconhecimento. Para ela, essas categorias sozinhas não são suficientes para contemplar as reivindicações por igualdade social, nem as reivindicações por reconhecimento da diferença (Fraser, 2007).

Segundo Fraser (2003), muitas das reivindicações por reconhecimento, oriundas de minorias culturais, poderiam entrar em conflito com demandas por justiça distributiva, impossibilitando a construção de soluções que abarcassem tais realidades em um único programa de mudança institucional. Diante desse cenário de polaridade, e na defesa pela realização de um esforço teórico para abranger ambas as categorias sem negligenciar a importância delas na concepção de justiça, a autora apresenta uma proposta democrática de pensar justiça e igualdade social. Essa proposta se baseia em uma concepção bidimensional da justiça, a fim de contemplar tanto as demandas por reconhecimento cultural quanto as de igualdade social.

A abordagem bidimensional de justiça sugerida por Fraser compreende as duas dimensões de forma inter-relacionada. Para ela, a justiça social não pode ser alcançada apenas através do reconhecimento das identidades e das diferenças culturais; é necessário também uma redistribuição de recursos, a fim de garantir igualdade de oportunidades e condições de vida dignas para todos os membros da sociedade. Dessa forma, a redistribuição está intrinsecamente ligada ao reconhecimento, e somente com a integração desses conceitos é possível chegar a um panorama teórico adequado às demandas da era atual (Fraser, 2006).

O reconhecimento é concebido por Fraser como um aspecto fundamental das relações sociais, pois diz respeito à forma como os indivíduos são vistos e valorizados em suas identidades, culturas e diferenças. Trata-se de uma categoria analítica que se propõe a pensar os conflitos sociais como buscas interativas pela consideração intersubjetiva de sujeitos e coletividades. Nas lutas pela identidade e diferença, o reconhecimento é a força propulsora de muitos conflitos sociais (Fraser, 2002).

As lutas por reconhecimento se estendem à reivindicação por redistribuição. Nessa perspectiva, a autora enfatiza que redistribuição significa garantir uma distribuição justa e equitativa dos recursos na sociedade, como parte de um esforço mais amplo para alcançar a justiça social.

O esforço intelectual empreendido por Fraser buscou demonstrar que reconhecimento e redistribuição estão interligados e por diversas vezes reforçando-se mutuamente. Para ela, uma abordagem de justiça que se concentra apenas na redistribuição de recursos materiais, sem considerar o reconhecimento das identidades e diferenças culturais, igualmente o contrário, pode não ser suficiente para abarcar completamente as injustiças, pois uma abordagem exclusiva em uma das categorias pode falhar em lidar com as desigualdades estruturais na sociedade.

Considerando o objetivo do estudo, é imprescindível destacar que historicamente, grupos raciais minoritários têm sido sistematicamente marginalizados e privados de acesso equitativo a empregos, educação e outros recursos que lhes permitam alcançar



posições de poder e decisão, bem como mobilidade social. Diante desse cenário, as cotas raciais buscam corrigir injustiças e reparar os efeitos históricos da escravidão, garantindo que esses grupos tenham oportunidades justas de competir por posições no serviço público, lugar majoritariamente ocupado por indivíduos brancos.

Portanto, a proposta bidimensional de justiça elaborada por Fraser pode ser capaz de sustentar os argumentos em defesa da necessidade de manutenção da política de cotas raciais no serviço público federal. Isso porque, não basta apenas o reconhecimento das particularidades; é preciso ação estatal e mecanismos institucionais para suprir as necessidades econômicas das minorias. As cotas raciais são um mecanismo que não só busca corrigir as desigualdades na distribuição de recursos, mas também afirmam o valor e a importância dos grupos minoritários, reconhecendo suas especificidades identitárias e experiências.

## 4 POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO NO SETOR PÚBLICO – TRAJETÓRIAS E DESAFIOS

Em um país cujo processo de escravidão perdurou por mais tempo, é fundamental que o Estado garanta a criação de políticas de ações afirmativas. Essas políticas visam a reparação histórica para os grupos mais afetados, que ainda sofrem as consequências desse processo. A iniciativa busca corrigir as injustiças do passado por meio da promoção da igualdade de oportunidades.

Quando se observa o serviço público federal, pessoas negras são minoria nesse setor, ocupando apenas 15% dos cargos mais altos (República em Dados, 2023). Isso evidencia que a sub-representação desse grupo se estende à estrutura da administração pública do Brasil. Para tanto, é necessário criar mecanismos que operem sobre essa realidade, fomentando a diminuição da desigualdade de oportunidades entre negros e brancos. Isso pode ser feito por meio de políticas públicas que visem à reparação histórica, justiça e igualdade.

Políticas públicas é um termo considerado polissêmico, tomando como referência a abordagem teórica e o contexto ao qual se aplica. Segundo Souza (2006) e Rua (1998), políticas públicas dizem respeito àquilo que um governo pretende executar ou não, e o que de fato faz, sendo resultado de processos políticos (*politics*) que envolvem tomada de decisão, alocação de recursos escassos e conflitos entre grupos de interesse. Secchi (2011) destaca que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema, sendo uma orientação à atividade ou passividade de alguém.

Quanto às políticas de ação afirmativa, essas podem ser entendidas, como:

As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade. Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. (Gomes, 2001, p. 27)

Conforme Domingues (2005), o termo “ação afirmativa” originou-se nos Estados Unidos, sendo o primeiro país a adotar esse tipo de política de forma efetiva nos anos de 1960, em um período de constantes reivindicações por igualdade e oportunidade. Nesse mesmo período, o movimento negro integrou-se às ideias progressistas, somando-se como principal força na luta pelo fim da segregação racial.

No Brasil, com o processo de redemocratização, vários movimentos sociais começaram a reivindicar do poder público um comportamento mais eficaz diante das demandas apresentadas, que pudessem contemplar as questões de raça, gênero e outras, adotando medidas como ações afirmativas que pudessem solucionar determinadas lacunas sociais (Moehlecke, 2002).

As discussões sobre ações afirmativas no Brasil ganharam força a partir dos anos 2000, após e durante o processo de preparação da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em setembro de 2001 em Durban, na África do Sul. O referido evento é considerado o marco histórico na disseminação de medidas afirmativas, tendo em vista a forma como se deu a sua preparação, contando precedentemente com mobilizações nacionais e regionais, bem como o envolvimento e participação de representantes brasileiros. Tão importante quanto a Conferência de Durban é destacar a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, realizada em 1995, pois marcou historicamente as discussões sobre as condições subumanas em que vivia a população negra no Brasil (Silva, 2023).

Como iniciativa que visou aumentar a participação de pessoas negras no serviço público, pode-se destacar o Projeto de Lei (PL) de autoria de Abdias do Nascimento, durante sua atuação parlamentar. O referido PL nº 1332/1983 propunha a participação mínima de 20% de homens e 20% de mulheres negras em todos os escalões do quadro de servidores e funcionários públicos. Porém, o projeto foi arquivado, não logrando êxito.

Dentro do contexto em discussão, pode-se destacar o art. 37 da Constituição Federal de 1988, o qual determinava a reserva de um percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência, sendo essas as primeiras reservas de vagas em concursos públicos na República após a redemocratização (Enap, 2021).

Entre as políticas de ação afirmativa já experimentadas no Brasil, a mais polêmica foi o programa de cotas para negros nas universidades públicas (Domingues, 2005). Tomando como base as experiências das universidades estaduais em relação à implementação de cotas, a Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira universidade federal a implementar cotas exclusivamente raciais em 2004, medida que levou à judicialização e questionamentos de constitucionalidade sobre ações afirmativas (Enap, 2021).

Contudo, em 2012, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 e considerou constitucional

a reserva de vagas nas universidades públicas, respondendo aos questionamentos sobre a legalidade das cotas raciais da UnB (Brasil, 2012).

O acúmulo de êxito nos processos que julgavam tal medida no campo jurídico resultou em um efeito dominó. Sobre isso, a resposta do Legislativo a esse reconhecimento constitucional das cotas raciais foi a aprovação da Lei nº 12.711/2012, que retomou as propostas de cotas mistas, sociais e raciais, com o critério renda como requisito primário (Enap, 2021).

A Lei nº 12.711/2012 garante a reserva de 50% das vagas em universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia para alunos do ensino público, respeitando a proporcionalidade de vagas de acordo com a quantidade de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da federação onde está instalada a instituição.

Dito isso, vale ressaltar que essa foi a conjuntura social, histórica e institucional que antecedeu a implementação das ações afirmativas para o serviço público, instituídas pela Lei nº 12.990/2014. Essa lei possui uma vigência de dez anos, apta para, durante esse período, demonstrar sua eficácia social, justificando assim sua manutenção.

Antes mesmo da aprovação da Lei nº 12.990/2014, 4 estados e 46 municípios já tinham estabelecido ações afirmativas do mesmo tipo. De forma efetiva, os municípios do Sul e Sudeste do Brasil foram os primeiros a implementar cotas para negros em seus concursos, sendo o estado do Paraná o primeiro a aprovar a medida, em 2003 (Silva, 2023).

A Lei nº 12.990/2014 reserva aos negros:

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

Vale ressaltar que essa ação do Estado está amparada no Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288, de 2010. O estatuto tem como princípio a garantia e

o estabelecimento de políticas públicas para a aplicabilidade desses direitos, definindo, por meio de seu texto-base, quais são esses direitos fundamentais (Capitulino, 2021).

Conforme prevê a Lei, a reserva é aplicada sempre que o número de vagas do concurso público for igual ou superior a três, devendo constar de forma clara nos editais dos concursos públicos, especificando o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

## 5 RACISMO ESTRUTURAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O QUE OS NÚMEROS REVELAM?

A despeito da igualdade formalizada e instituída na Constituição Federal de 1988, ainda não alcançamos uma democracia racial, mesmo com os avanços da agenda social. É monumental o desafio do Estado na engenharia social e econômica para diminuir o abismo racial que distancia a realidade de pessoas negras e brancas na sociedade brasileira. O cenário ainda é desafiador, mesmo com a implementação de políticas públicas de diversas naturezas, nas últimas décadas, impulsionando a construção de mecanismos de igualdade.

O racismo assume diferentes formas de manifestação, e é na sociedade brasileira que se observa de forma mais evidente o quadro de desigualdades, refletido na distribuição desigual de espaços entre pessoas brancas, negras e indígenas.

Almeida (2019) destaca que o racismo institucional se refere às maneiras pelas quais as instituições, como o Estado, organizações governamentais, empresas e sistemas legais, perpetuam desigualdades com base na raça. De acordo com o autor, esse tipo de racismo vai além das interações individuais e revela a dinâmica de poder como um elemento fundamental das relações raciais, tanto no âmbito individual quanto no coletivo, tendo em vista a possibilidade de controle direto ou indireto de determinados grupos ou indivíduos sobre as estruturas institucionais. Portanto, o racismo institucional não é apenas resultado de ações individuais, mas sim de um sistema estrutural e político que perpetua as desigualdades raciais, concentrando-se nas práticas discriminatórias operadas dentro das instituições.

No que tange à discussão estrutural do racismo, a abordagem de Almeida (2019) destaca que o racismo do tipo estrutural diz respeito às maneiras pelas quais as relações raciais estão incrustadas nas estruturas e instituições como um todo. Segundo o autor, o racismo opera contribuindo para a manutenção das relações de poder, resultando sistematicamente na desigualdade de oportunidades.

A presença de pessoas negras em cargos de liderança não passa apenas por uma questão de justiça social. O aumento da representatividade de indivíduos negros nesses espaços, de forma genuína, fortalece os processos democráticos e o capital humano, garantindo a inclusão e a diversidade, ao permitir que diferentes vozes sejam ouvidas.

Recentemente, a organização não governamental (ONG) República.org, por meio de sua plataforma de dados, República em Dados, publicou um levantamento descritivo com base nas informações disponíveis no Atlas do Estado Brasileiro, expondo de forma crítica os desafios que o Brasil enfrenta para melhorar a efetividade do serviço público por intermédio da gestão de pessoas.

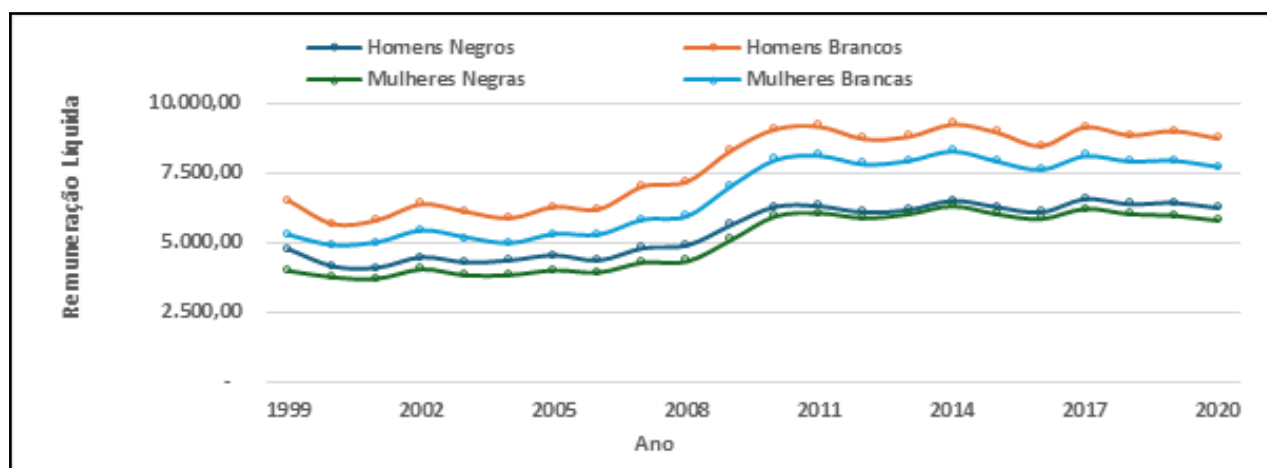
Os dados sintetizados e analisados indicaram que, apesar das pessoas negras serem maioria na população brasileira, esse quantitativo não é refletido no serviço público, e ainda estão distantes de ocupar os cargos mais altos na hierarquia dos governos federal, estadual e municipal. Com base nos registros do ano de 2020, foi possível identificar que, dos 240 cargos DAS-6 (Direção e Assessoramento Superior de nível 6), os mais elevados na hierarquia do Executivo Federal, apenas 35 deles estão ocupados por pessoas negras, ou seja, aproximadamente 15%. Essa realidade se torna mais evidente à medida que aumenta a visibilidade e importância da remuneração nos postos da administração pública federal (Borges, 2023).

Com base nos princípios da isonomia, existem mecanismos legais que não permitem a existência de diferenciação salarial por gênero e raça no serviço público, quando ocupado o mesmo cargo. Isso garante a equiparação remuneratória entre as pessoas que desempenham a mesma função. No entanto, apesar dos esforços, a sub-representação de pessoas negras ainda persiste ao observar os ocupantes dos cargos de liderança.

Pessoas negras não ingressam no serviço público recebendo salários mais baixos do que outros ocupantes de cargos equivalentes. O cerne da questão está na trajetória de cada indivíduo no ambiente de trabalho, onde as oportunidades disponíveis nem sempre são igualmente vantajosas para pessoas negras, especialmente para as mulheres negras (Borges, 2023).

Silva & Silva (2014) destacam que, embora a entrada na administração pública geralmente exija a aprovação em concurso público, presume-se que esse ambiente estaria menos suscetível às desigualdades presentes na sociedade e no mercado de trabalho. No entanto, essas disparidades também se manifestam nesse espaço. O acesso, a progressão e a ascensão nas carreiras e cargos, especialmente nos de maior prestígio e posição de liderança, muitas vezes não contemplam a população negra. Cargos de livre nomeação que requerem dos possíveis ocupantes um nível elevado de capital social favorecem pessoas brancas, considerando os privilégios mobilizados decorrentes do processo histórico e estrutural.

Figura 1 – Remuneração líquida média mensal no executivo civil federal ativo, por raça e gênero

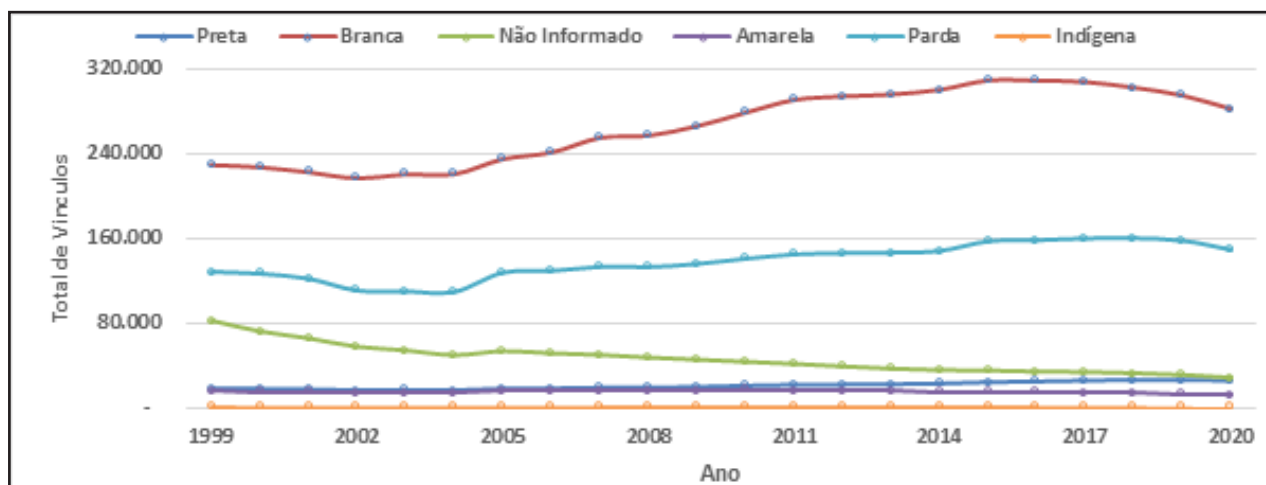


Fonte: Elaborada pela autora (2023), Atlas do Estado Brasileiro - IPEA, 1999-2020 (República.org, 2023)

Os dados apresentados na Figura 1 sustentam os argumentos aqui defendidos, evidenciando que o racismo se manifesta na administração pública por meio da perpetuação da desigualdade de oportunidades, favorecendo grupos historicamente

privilegiados. A análise dos números com recorte de raça e gênero revela que os cargos mais bem remunerados do serviço público federal são predominantemente ocupados por homens brancos.

Figura 2 – Vínculos públicos civis ativos no governo federal (1999 a 2020)



Fonte: Elaborado pela autora. SIAPE | Atlas do Estado Brasileiro - IPEA, 1999 - 2020

Os dados da Figura 2 corroboram com os argumentos que defendem a necessidade de manutenção da Lei nº 12.990/2014, uma vez que pessoas brancas ainda representam a maioria dos ingressos no serviço público federal.

Conforme o diagnóstico de um estudo exploratório realizado pelo IPEA (2021), a presença de servidores públicos negros ingressantes no Executivo Federal aumentou nas duas últimas décadas. As informações foram coletadas por meio dos registros no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), responsável pela gestão de informações de pessoal no governo federal. Foi possível identificar que, em 2000, os novos servidores eram 76,5% brancos e 17% negros, enquanto em 2019, esses números passaram para 57% brancos e 38% negros. Apesar do aumento gradativo, persistiu a desigualdade.

Esse cenário sugere a necessidade de manutenção da Lei, bem como de monitoramento e fiscalização do cumprimento dos requisitos previstos, visando atenuar as desigualdades de oportunidades dentro desses espaços.



## 6 MOVIMENTO DE AUTOAFIRMAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE: A QUE SE DEVE O GRADATIVO AUMENTO NA AUTODECLARAÇÃO DE PESSOAS COMO NEGRAS?

Contemporaneamente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) define raça/cor de acordo com a declaração concedida pelas pessoas, no momento de uma entrevista censitária ou amostral, ou, no caso de concursos públicos, no ato da inscrição, conforme os seguintes padrões de classificação: branca, preta, amarela, parda ou indígena. Contudo, as categorias de preto e pardo são frequentemente agrupadas sob o termo genérico “negro” em muitos estudos e análises sobre questões raciais no país (Gomes, 2021).

A classificação utilizada pelo IBGE considera como negro o somatório da população preta e da população parda. Dessa forma, utilizar o termo ‘preto’ não é equivalente à categoria ‘negro’, uma vez que esta última inclui os pardos. Esse somatório considera a historicidade e o reconhecimento da diversidade da população brasileira (Gomes, 2021).

Fernandes (2023) destaca que, para fins políticos, negra é a pessoa de ancestralidade africana, desde que assim se identifique, conforme convenção do IBGE para fins estatísticos e de políticas públicas.

Nascimento & Fonseca (2013) destacam que a utilização das categorias de cor ou raça contribui, direta ou indiretamente, para modelar e legitimar determinado perfil identitário que constitui a população brasileira. Segundo os autores, essas categorias assumem um papel de ferramentas do Estado, sobretudo quando se trata de contribuir com orientação, justificativa e/ou hierarquização das escolhas correspondentes à formulação e implementação de políticas públicas e à definição de seus beneficiários no Brasil.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2022, 42,8% dos brasileiros se declararam como brancos, 45,3%

como pardos e 10,6% como pretos. A pesquisa revelou um aumento no número de pessoas autodeclaradas pretas e pardas, na última década.

Em relação a isso, em entrevista ao G1, a gerente de pesquisa do IBGE, Maria Lúcia Vieira, atribuiu a tendência ao aumento da fecundidade entre pessoas negras e em relações interracialis (negros e brancos), bem como ao movimento de afirmação, refletindo em um maior número de pessoas se reconhecendo como negras. Também entrevistado, o professor Ivandir de Santos afirmou que o aumento se deve ao processo de reconhecimento e afirmação da cor/raça. Para ele, quando a cor deixa de ser um ônus e passa a ser motivo de orgulho, vista como fator de direito e somada à consciência, é natural que pessoas não brancas se autodeclarem negras (Silveira, 2017).

Ainda sobre o aumento de pessoas declaradas negras, Fischer (2023) elencou quatro motivos, tais quais: 1- melhorias nas pesquisas e questionários do IBGE, para identificação da população no Censo; 2- atuação do movimento negro, utilizando as mídias para campanha de valorização da cor/raça; 3- implementação de políticas de ação afirmativa que contribuem para que mais pessoas negras tenham acesso às universidades e ao conhecimento, favorecendo a reflexão sobre raça e etnias, e desmistificação de estereótipos negativos, fomentando a autoafirmação racial; e 4- representatividade e empoderamento. Para além disso, o autor destaca que pessoas negras estão ganhando espaço na mídia como protagonistas em vivências diversas, não apenas nas narrativas de criminalidade e violência. Esse processo pode ter relação com às lutas do movimento negro, ao reivindicar representação real em todos os espaços.

Dito isso, é pertinente mencionar que quanto mais pessoas negras têm acesso às pautas relacionadas às questões raciais, mais se amplia a consciência em relação à sua identidade, fortalecendo o movimento identitário racial e a luta por representação em espaços de poder e decisão.

## 7 AVANÇOS A DESTACAR

A política de cotas para concursos públicos no âmbito federal reserva 20% das vagas para candidatos declarados negros, o que representa um significativo avanço em termos de democracia e reparação. Essa medida contribui para aumentar a representação de pessoas negras nos serviços públicos e mobiliza as discussões sobre a criação, em nível estadual, de mecanismos institucionais com configurações semelhantes às da política de ação afirmativa federal (Lopes, 2023).

Em 2024, a Lei em questão completará dez anos e está programada para expirar conforme a legislação atual. Diante disso, o governo federal já manifestou interesse em renová-la, aprimorando o mecanismo de ingresso no serviço público. A proposta inclui a ampliação da reserva de vagas para pessoas indígenas e quilombolas, além do aumento para 30% do percentual mínimo de reserva para negros em cargos na administração pública federal, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União (Tomazelli & Pupo, 2023).

Além disso, foram publicados recentemente o Decreto Nº 11.443, de 21 de março de 2023, que estabelece o percentual mínimo de 30% para a seleção de pessoas negras para o preenchimento de cargos em comissão e funções de confiança no serviço público federal, contemplando a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e o Decreto Nº 11.722, de 28 de setembro de 2023, que dispõe sobre o Concurso Público Nacional Unificado, também conhecido como 'Enem dos concursos', regulamentando o novo modelo de seleção para ingresso no serviço público federal desenvolvido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) (MGI, 2023).

O Enem dos concursos consiste em um modelo de realização conjunta de concursos públicos para o provimento de cargos públicos efetivos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal, autárquica e fundacional, mediante a aplicação simultânea de provas em todos os estados e no Distrito Federal,

de acordo com a área de atuação que o candidato escolher. Os candidatos poderão concorrer a várias vagas disponíveis em órgãos federais, pagando uma única taxa de inscrição, desde que sejam da mesma área de atuação (Brasil, 2023).

A estratégia visa democratizar o acesso às vagas ofertadas pelo poder público e racionalizar os custos. O processo tem como objetivo promover igualdade de oportunidades de acesso aos cargos públicos efetivos, e garantir a impessoalidade na seleção dos candidatos em todas as fases e etapas (Carmo, 2023).

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação da Lei nº12.990/2014 foi uma conquista do movimento negro, assim como as propostas de aprimoramento associadas a ela. No entanto, as barreiras estruturais persistem profundamente na forma como a sociedade brasileira se organiza. A sub-representatividade da população negra nos espaços de poder e decisão é reflexo disso.

O racismo estrutural está presente em diversas relações na sociedade, indo além de comportamentos individuais e manifestando-se também nas instituições e em seu funcionamento. Portanto, é crucial estabelecer mecanismos de reparação e aprimorar os existentes, como as ferramentas de monitoramento e fiscalização do cumprimento da Lei, a fim de garantir a igualdade de oportunidades para todos.

## REFERÊNCIAS

- Nascimento, A. (1983). Projeto de Lei 1332/1983 — Portal da Câmara dos Deputados. Recuperado de: <https://bit.ly/49E1Cq8>
- Borges, S. (2023). Minoria no serviço público, negros recebem até R\$ 3 mil a menos. 20/11/2023. *Cotidiano – UOL*. São Paulo. Recuperado de: <https://bit.ly/3xFBX2U>. Acesso em: 20 nov. 2023.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal. Recuperado de: <https://bit.ly/3Q2uhhu>. Acesso em: 3 out. 2023.
- Brasil. (2010). *Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*. Dispõe sobre o Estatuto da Igualdade Racial. Recuperado de: <https://bit.ly/49F0TVp>. Acesso em: 6 out. 2023.

- Brasil. (2012). Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186*. Recuperado de: <https://bit.ly/3xOs2lf>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Brasil. (2014). *Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014*. Recuperado de: <https://bit.ly/3xEG5jL>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Brasil. (2017). Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/DF*. Brasília, DF, 08/06/2017. Recuperado de: <https://bit.ly/4cZR0Vc>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Brasil. (2023). *Decreto Nº 11.443, de 21 de março de 2023*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Recuperado de: <https://bit.ly/3w38zDq>. Acesso em 5 set 2023.
- Brasil. (2023) *Decreto nº 11.722, de 28 de setembro de 2023*. Recuperado de: <https://bit.ly/3U0SKF9>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Brasil. (2023). Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos -MGI. Concurso Nacional. *Gestão detalha como vai funcionar o Concurso Nacional Unificado*. 1 set. 2023. Recuperado de: <https://bit.ly/3xPwgzi>. Acesso em: 6 out. 2023
- Capitulino, G. (2021). *Estatuto da Igualdade Racial: o que diz e qual a sua importância?* Recuperado de: <https://bit.ly/3JlITWz>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Carmo, W. (2023). *Governo Lula oficializa criação do 'Enem dos concursos públicos'*. CartaCapital. set. 2023. Recuperado de: <https://bit.ly/4aFSTFg>. Acesso em: 6 out. 2023.
- De Almeida, A. S. (2019). *A racionalização das cotas raciais no serviço público*. Recuperado de: <https://bit.ly/49HKW0W>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Domingues, P. (2025). Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. *Revista Brasileira de Educação*, n. 29, p. 164–176.
- Escola Nacional de Administração Pública (Enap). (2021). *Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal*. Recuperado de: <https://bit.ly/3JHhUEd>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Fernandes, C. (2023). Preto ou negro: qual é a forma correta? *Politize!*, 31/03/2023. Recuperado de: <https://www.politize.com.br/preto-ou-negro/>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Fischer, A. (2023). O que explica o aumento de pessoas que se autodeclaram negras no Brasil? *Instituto Identidades do Brasil*, 4 jul. 2023. Recuperado de: <https://bit.ly/3Jlp68z>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Fraser, N. (2002). A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação [Social justice in globalization: Redistribution, recognition, and participation]. (T. Tavares, Trad.). *Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]*, 63 | 2002, publicado a 01 outubro 2012. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/rccs/1250>. Acesso em: 29 mar. 2024.

- Fraser, N. (2003a). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation. In N. Fraser & A. Honneth (Eds.), *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange* (pp. 7-108). New York, NY; London, England: Verso.
- Fraser, N. (2006). Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista” [From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Socialist Era]. (J. A. Simões, Trad.). *Cadernos de Campo* (São Paulo 1991), 15(14-15), 231-239.
- Fraser, N. (2007). Reconhecimento sem ética? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 70, 101-138.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. [s.l.] Atlas, 2008.
- Gomes, J. B. B. (2001). *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiências dos EUA*. Renovar, 2001.
- Gomes, G. P. S. (2021). Pretos e pardos, uni-vos. Os desafios de(o) ser negro no Brasil do século XXI. *Revista Desenvolvimento e Civilização*, 2(1), p. 80-106.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2022). Total de vínculos civis ativos no Executivo federal, por sexo e cor ou raça (1999-2020). *Atlas do Estado Brasileiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Recuperado de: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/analises>.
- Kauark, F., Manhães, F. C., & Medeiros, C. H. (2010). *Metodologia da pesquisa: guia prático*. Itabuna / Bahia: Via Litterarum, 2010. 88 p. Recuperado de: <https://bit.ly/4d3TFNF>. Acesso em: 06 out. 2023.
- Lima, T. C. S., & Mito, R. C. T. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálysis*, v. 10, p. 37-45, 2007.
- Lopes, E. (2023). Pessoas negras ganham salários menores e estão sub-representadas no serviço público. *República.org.*, 24/09/2023. Recuperado de: <https://bit.ly/3Q6sHv5>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Moehlecke, S. (2002). Ação afirmativa: História e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisas*, n. 117, p. 197-217.
- Nascimento, A. S., & Fonseca, D. J. (2013). Classificação e identidades: mudanças e continuidades nas definições de cor e raça. In *Estudos e análises. Informações Demográfica e Socioeconômica*. Características étnico-raciais da população. Classificação e Identidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), n 2, p. 51-82.
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-Pnad Contínua. (2022). *Características gerais dos domicílios e dos moradores 2022*. Recuperado de: <https://bit.ly/3Q11zgP>. Acesso em: 6 out. 2023.

- República em Dados - O que os dados nos dizem sobre Gestão de Pessoas no Setor Público (GPSP)? Recuperado de: <https://dados.republica.org/>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Roubicek, M. (2022). Qual o efeito da cota racial no setor público. E como aprimorá-la. *Nexo Jornal*, 24 set. 2022. Recuperado de: <https://bit.ly/43YQKlv>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Rua, M. das G. (2000). *Análise de políticas: conceitos básicos*. [s.l.]: p. 1-15.
- Secchi, L. (2011). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas analíticos e casos práticos*. Cap. 2 "Tipos de políticas públicas. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- Silva, T. D. (2023). Ações afirmativas nos estados brasileiros: o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos. Brasília: Ipea.
- Silva, T. D., & Silva, J. M. Da. (2014). Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013 (Vol. 17, Issue Nota Técnica, pp. 1-27). IPEA.
- Silveira, D. (2017). *População que se declara preta cresce 14,9% no Brasil em 4 anos, aponta IBGE*. G1, 23 nov. 2017. Recuperado de: <http://glo.bo/3Q4vu85>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Soares, S. de P. L. (2021). Educação, redistribuição e reconhecimento: contribuições do pensamento de Nancy Fraser para a debate sobre justiça. *Educação e Pesquisa*, v. 47, 2021.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45. Recuperado de: <https://bit.ly/4aByl0h>. Acesso em: 6 out. 2023.
- Tomazelli, I., & Pupo, F. (2023). Cotas no funcionalismo: governo prepara nova lei ampliada. *Mercado - Folha*. Folha de S. Paulo, 17 fev. Recuperado de: <https://bit.ly/3xwL2ef>. Acesso em: 6 out. 2023.

## Como citar este artigo

- Lima, A. A., & Santos, C. H. S. (2023). Os efeitos da cota racial na administração Pública Federal: manutenção e aprimoramento. *Revista Práticas de Administração Pública*, Santa Maria, 7, e4. <https://doi.org/10.5902/2526629285814>