



## História e debates contemporâneos sobre as cotas raciais no serviço público brasileiro: entre a efetividade e o controle

*History and contemporary debates on racial quotas in the Brazilian public service: between effectiveness and control*

*Historia y debates contemporâneos sobre cuotas raciales en el servicio público brasileño: entre eficacia y control*

Arilson dos Santos Gomes [\*]

---

[\*] Doutor em História realizando Estágio Pós-Doutoral no ProfHistória da UFC. Professor Adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), lotado no Instituto de Humanidades no Ceará, cursos de Antropologia e Humanidades. Professor permanente do Mestrado Interdisciplinar em Humanidades (MIH/UNILAB). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Ceará (PPGH/UFC). Desenvolve e orienta pesquisas sobre os seguintes temas: organizações negras no pós-abolição, protagonismo negro, história política, políticas públicas, ações afirmativas e educação das relações étnico-raciais. Membro do Fórum de Ações Afirmativas e da Educação das Relações Étnico-Raciais do Ensino Superior do Estado do Ceará. Pesquisador do Programa Cientista Chefe da Cultura - FUNCAP/SECULT/Ceará. E-mail: [arilsonsg@yahoo.com.br](mailto:arilsonsg@yahoo.com.br)

---

**Resumo:** O objetivo do artigo é apresentar a origem das Ações Afirmativas na modalidade de cotas raciais nos serviços públicos federal e estaduais, e a forma com que estão ocorrendo suas efetivações e seus controles no País e nos estados brasileiros para que a política cumpra a sua finalidade de inclusão e de combate ao racismo antinegro e à discriminação racial. A perspectiva teórica deste artigo aponta para a renovação da história política (Rémond, 2003), visto que serão desenvolvidos os estudos a partir da interpretação dos movimentos sociais e da análise de conteúdo das legislações, dialogando com diferentes disciplinas, como direito, antropologia, ciência política e serviço social, por meio de uma abordagem interdisciplinar motivada por estatísticas, dados demográficos e regularidades dos conteúdos das legislações analisadas. O estudo conclui que, para a efetivação das cotas no emprego público, são necessárias as regras de sistematização para o cumprimento da Lei e o fortalecimento das comissões de heteroidentificação de modo a garantir a finalidade das cotas ao público destinado.

**Palavras-chave:** Ações afirmativas, Lei nº 12.990/2014, Heteroidentificação.

**Abstract:** The objective of the article is to present the origin of Affirmative Actions in the form of racial quotas in federal and state public services, and the way in which their effectiveness and controls are taking place in the country and in the Brazilian states so that the policy fulfills its purpose. purpose of inclusion and combating anti-black racism and racial discrimination. The theoretical perspective of this article points to the renewal of political history (Rémond, 2003), since studies will be developed from the interpretation of social movements and the analysis of the content of legislation, dialoguing with different disciplines such as law, anthropology, political science and social work through an interdisciplinary approach motivated by statistics, demographic

data and regularities of the contents of the legislation analyzed. The study concludes that, for the implementation of quotas in public employment, systematization rules are necessary for compliance with the Law and the strengthening of hetero-identification commissions in order to guarantee the purpose of quotas to the intended public.

**Keywords:** Affirmative actions, Law No. 12.990/2014, Heteroidentification.

**Resumen:** El objetivo del artículo es presentar el origen de las Acciones Afirmativas en forma de cuotas raciales en los servicios públicos federales y estatales, y la forma en que su efectividad y controles se están produciendo en el país y en los estados brasileños para que la política cumple con su propósito de inclusión y lucha contra el racismo anti-negro y la discriminación racial. La perspectiva teórica de este artículo apunta a la renovación de la historia política (Rémond, 2003), ya que los estudios se desarrollarán a partir de la interpretación de los movimientos sociales y el análisis del contenido de la legislación, dialogando con diferentes disciplinas como derecho, antropología, ciencias políticas y trabajo social a través de un enfoque interdisciplinario motivado por la estadística, datos demográficos y regularidades del contenido de la legislación analizada. El estudio concluye que, para la implementación de las cuotas en el empleo público, son necesarias reglas de sistematización para el cumplimiento de la Ley y el fortalecimiento de las comisiones de heteroidentificación para garantizar la finalidad de las cuotas al público destinatario.

**Palabras clave:** Acciones afirmativas, Ley N° 12.990/2014, Heteroidentificación.

\*\*\*

### Considerações iniciais

Em meados da década de 1990, a raça teve destaque na sociedade brasileira e nas políticas de Estado. A ressignificação emancipatória possibilitada pelos Movimentos Negros ultrapassa as reuniões e os fóruns da militância e chega às instituições<sup>1</sup>.

De acordo com Nilma Lino Gomes, em 1995, após a realização da “Marcha Nacional Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida” em Brasília, “no dia 20 de novembro foi entregue ao presidente da República da época, Fernando Henrique”, o “Programa para a superação do racismo e da desigualdade étnico-racial” [...]. “Neste documento a demanda por Ações Afirmativas já se fazia presente como proposição para a educação superior e o mercado de trabalho” (Gomes 2017, 33-34).

<sup>1</sup> “Os movimentos negros se constituíram, enquanto atores coletivos, no mesmo espaço/tempo em que se consolidava, no país, a estrutura social de classes, em conformidade à ordem social competitiva, dando à luz as primeiras formas associativas de luta, específica dos trabalhadores urbanos. Em suma: os movimentos negros são os mais velhos ‘novos atores sociais’ que se podem registrar na história brasileira” (Gonçalves 1998, 33). “Nos anos 20, evocam a raça, nos anos 40, a tradição afro-brasileira e, finalmente, nos anos 70, a cultura negra” (Gonçalves 1998, 35). Para Gonçalves, Clóvis Moura articula dois momentos históricos dos movimentos negros. “O primeiro — a formação escravista —, determinando formas de organização de lutas (quilombos), que se estruturaram não como práxis históricas, pois não visavam a eliminar as contradições fundamentais da sociedade. O segundo — a formação capitalista — atualizando os conflitos raciais enquanto expressão do antagonismo entre classes sociais e suas diferentes estratificações (idem). Neste segundo momento, Moura vê, no protesto racial, um potencial mobilizador capaz de engendrar formas organizacionais de luta, com vistas a superar as contradições sociais” (Moura 1978 citado em Gonçalves, 1998, 38).

A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Em seu artigo 5º, a lei pontua que o órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica seria criado pelo Governo Federal, que avaliaria a lei por meio de “metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)”, assim como o Governo Federal — pautado pelo Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 — seria o responsável pelo acompanhamento e pela avaliação anual do disposto nessa lei<sup>2</sup>.

O artigo 59 do Estatuto da Igualdade Racial estabelece que “O Poder Executivo Federal criará instrumentos para aferir a eficácia social das medidas previstas nesta Lei e efetuará seu monitoramento constante, com a emissão e a divulgação de relatórios periódicos, inclusive pela rede mundial de computadores”. E, por fim, afirma que essa lei “[...] terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos”<sup>3</sup>. Portanto, a lei que instaurou no serviço público as cotas raciais surgiu como um importante marco para a ruptura de privilégios na carreira dos concursos ao possibilitar um ingresso diferenciado para pessoas negras. Contudo, essa lei perderá a sua validade em 2024.

Os setores políticos e públicos que entendem a importância da manutenção dessa legislação já se movimentam para a sua manutenção e ampliação. À exemplo do Projeto de Lei do Senador Paulo Paim (PL nº 1958/2021), assim como o aumento do percentual de vagas dos atuais 20% para 30%<sup>4</sup>.

Porém, deve-se considerar que entre 2016 e 2022, desde o *impeachment* da então Presidenta Dilma Roussef e a ascensão da extrema direita no País, bem como o poder do Executivo Federal pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, as políticas de Promoção da Igualdade Racial sofreram profundos declínios, conforme demonstra Drielly Nascimento Holanda (2023, 128).

---

<sup>2</sup> Brasil. Lei nº 12.990/2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

<sup>3</sup> Idem. Já o Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, “destina-se a garantir à população negra a igualdade de oportunidades e a defesa dos direitos étnicos e individuais, coletivos e difusos”.

<sup>4</sup> *Brasília, 17/07/2023* - Para ampliar políticas públicas que aumentem o acesso de pessoas negras no serviço público, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio da Secretaria de Acesso à Justiça (Saju), tem trabalhado em parceria com o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para propor um novo projeto de Lei de Cotas no serviço público, em substituição à Lei nº 12.990/2014, que perde a sua vigência em 2024. Disponível em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-trabalha-para-ampliar-lei-de-cotas-no-servico-publico>. Acesso 14 ago. 2023.

De acordo com Holanda, foram muitos os retrocessos observados em todos os níveis das esferas de governo, dos quais salienta-se “[...] a intolerância com as instâncias de deliberação pública como conselhos, conferências, participação social e política”. Além do “[...] não reconhecimento das reivindicações dos movimentos sociais negros e da paralisação das ações da política de demarcação de terras indígenas e quilombolas” (Holanda 2023,19).

Ademais, o Governo Federal na gestão Bolsonaro, de 2019 a 2022, “[...] passou 3 anos sem executar nenhuma verba do Programa da Igualdade Racial e Superação do Racismo. Em 2019 (o único ano que executou o orçamento), não houve nenhuma despesa para atendimento a pessoas vítimas de preconceito racial” (Holanda 2023,100).

Um dos principais argumentos para a desconstrução das políticas de igualdade racial seria a atualização da democracia racial reproduzida pelo Governo Federal, com a ultrapassada ideologia de que o Brasil é um país miscigenado e harmônico racialmente e de que as oportunidades são iguais, independentemente da cor da pele e da cultura dos grupos. Como se isso arrefecesse o racismo cotidiano vivenciado por grupos subalternizados, como negros, quilombolas e indígenas, por exemplo; o que se caracteriza como um mito (Fernandes 1978).

Além disso, foram visíveis os desmontes das instituições, entre elas da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, criada no ano de 2003, que virou um órgão administrativo do extinto Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Outro exemplo do desmonte foi o ocorrido sistematicamente com a Fundação Cultural Palmares. Criada no centenário da abolição, em 1988, sob a Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, com “[...] a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira”, instituição que sofreu inúmeros ataques entre 2019 e 2022<sup>5</sup>.

O objetivo deste artigo é apresentar a origem das Ações Afirmativas na modalidade de cotas raciais nos serviços públicos federal e estaduais, além de problematizar se estão ocorrendo suas efetivações e seus controles no País e nos estados para que a política cumpra a sua finalidade de inclusão no combate ao racismo antinegro e à discriminação racial.

A perspectiva teórico-metodológica deste artigo aponta para a renovação da história política (Rémond 2003), visto que serão desenvolvidos os estudos a partir da perspectiva dos movimentos

---

<sup>5</sup> Sérgio Camargo, diretor da Fundação Palmares, quer mudar nome de Fundação Palmares para Princesa Isabel. Leia mais em <https://www.cartacapital.com.br/politica/sergio-camargo-quer-mudar-nome-de-fundacao-palmares-para-princesa-isabel>. Acesso em 18 ago. 2023.

sociais, da análise de conteúdo das legislações e das questões colocadas pelas fontes. Dialoga-se com diferentes disciplinas, como direito, antropologia, ciência política e serviço social por meio de uma abordagem histórica interdisciplinar, motivada por estatísticas, dados demográficos e regularidades dos conteúdos disponíveis nas legislações.

Segundo Laurence Bardin, “[...] a análise de conteúdo trabalha a palavra, quer dizer, a prática da língua realizada por emissores identificáveis [...] variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica etc., por meio de um mecanismo de dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares” (Bardin 1977, 43-44).

Portanto, o procedimento para análise de conteúdo poderá ser realizado na identificação de vocábulos escritos nas legislações e nos aparatos jurídicos que trazem termos, como “preto”, “pardo”, “índios”, “indígenas”, “quilombolas”, “raça”, “racismo”, “discriminação”, “ações afirmativas”, “autodeclaração”, “heteroidentificação”, “fenótipo” etc. Esses são as Unidades de Registros (URs).

O artigo será desenvolvido em quatro partes. Na primeira, serão debatidos o conceito de raça, racismo e discriminação racial e as políticas de ações afirmativas na modalidade de cotas raciais. No segundo momento, serão examinados os privilégios em cargos de direção e a falta de efetividade da Lei de Cotas nos concursos para docentes nas universidades federais. No terceiro, serão apresentadas as leis de cotas nos serviços públicos estaduais e o seu controle e, por fim, serão tecidas algumas considerações.

### **Raça, racismo e discriminação racial e políticas de ações afirmativas na modalidade de cotas raciais**

Como pontua Silvio Almeida, sobre o conceito de raça, hoje é quase um lugar-comum a afirmação de que a antropologia surgida no início do século XX e a biologia — especialmente a partir do sequenciamento do genoma — têm há muito demonstrado que não existem diferenças biológicas ou culturais que justifiquem um tratamento discriminatório entre seres humanos. “O fato é que a noção de raça ainda é um fator político importante, utilizado para naturalizar desigualdades e legitimar a segregação e o genocídio de grupos sociologicamente considerados minoritários” (Almeida 2019, 22). Para Nilma Lino Gomes (2017), o movimento negro foi um dos principais responsáveis por ressignificar o conceito de raça.

Ademais, o racismo — que se materializa como discriminação racial — é definido por seu caráter sistêmico. Não se trata, portanto, “[...] de apenas um ato discriminatório ou mesmo de um conjunto de atos, mas de um processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se

distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas” (Almeida 2019, 24).

No Brasil, a discriminação racial — ação de discernir, diferenciar, preterir e dar preferência a alguém, em virtude de suas características fenotípicas observáveis — é definida como um racismo (preconceito de marca e não de origem), como destaca Oracy Nogueira: “Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca” (Nogueira 2006, 292). Nesse olhar, um grupo ou um indivíduo são excluídos de possíveis oportunidades sociais e materiais.

Diante dessas situações, as organizações negras, desde o pós-abolição, e as lideranças negras, incluindo representantes políticos, homens e mulheres negras, cobraram diretos na Assembleia Constituinte na década de 1980 (Gomes 2022). Assim como propuseram por meio de relatorias o combate ao racismo e à discriminação racial, conforme a lei que teve a relatoria do político negro Carlos Alberto de Oliveira, intitulada Lei Caó<sup>6</sup>.

A Lei Caó (1989) regulamentou o trecho do artigo 5º da Constituição Federal que torna o racismo crime inafiançável e imprescritível. Conforme a lei:

Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional [...]. Art. 3º Impedir ou obstar o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da Administração Direta ou Indireta, bem como das concessionárias de serviços públicos. Pena: reclusão de dois a cinco anos. (Lei Caó 1989).

As ações afirmativas que constituem políticas públicas de prazo temporário para grupos que tiveram a sua trajetória de direitos (simbólicos e materiais) historicamente prejudicadas (Silva e Silveiro 2003; Munanga 2003). Ademais, essas políticas encontram nas “cotas” uma possibilidade de inclusão específica por meio de vagas direcionadas a determinados segmentos discriminados, visando ao seu ingresso em instituições públicas e privadas, sejam de cunho étnico-raciais, de classe, de gênero entre outros (Gomes 2022, 47).

Em Durban, na África do Sul, organizou-se a Conferência Mundial contra o racismo, a discriminação racial, e a xenofobia e a intolerância correlatas, que ocorreu de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001. Nesse sentido, vários Estados se reuniram para debater os assuntos relacionados à temática da proposta. O Brasil teve uma atuação de protagonista na representação e defesa dos

---

<sup>6</sup> Brasil. Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. A legislação define como crime o ato de praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião [...].

interesses e melhorias de vida da população negra durante a Conferência, dentro disso, compreenderemos como se deu essa participação.

A Conferência de Durban reuniu 16 mil pessoas, mais de 2.500 representantes de 173 países, incluindo 16 Chefes de Estado, cerca de 4 mil representantes de 450 organizações não governamentais (ONG) e mais de 1.300 jornalistas, bem como representantes de organismos do sistema das Nações Unidas, instituições nacionais de direitos humanos e público em geral (Alves 2015). Alguns dos objetivos da conferência foram:

[...] avaliar o progresso obtido na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância, em especial com relação à declaração universal de direitos humanos e abordar os obstáculos ao avanço neste campo e as possibilidades de superá-los; formular recomendações concretas sobre modos de aumentar a efetividade dos mecanismos e atividades de que dispõem as Nações Unidas através de programas voltados ao combate ao racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância; avaliar os fatores políticos, históricos, econômicos, sociais e culturais que conduzem ao racismo e sustentam a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância a eles correlata<sup>7</sup>. (Grifo nosso).

A Declaração Final da Conferência de Durban insta os países signatários, incluindo o Brasil, ao desenvolvimento de desenvolver:

[...] programas destinados aos afrodescendentes alocando recursos adicionais aos serviços de saúde, educação, moradia, energia elétrica, saneamento, medidas de controle ambiental e promover a igualdade de oportunidades no emprego, bem como em outras iniciativas de ações afirmativas ou positivas<sup>8</sup>. (Grifo nosso).

A partir de Durban, o Brasil passa a adotar as políticas de Ações Afirmativas. De acordo com o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ):

[...] ações afirmativas são políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica no passado ou no presente [...] aumentando a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e/ou no reconhecimento cultural<sup>9</sup>. (Grifo nosso).

Nos países onde já foram implementadas — Inglaterra, Canadá, Índia, Alemanha, entre outros — essas políticas visam a oferecer aos grupos discriminados e excluídos um tratamento diferenciado devido à sua situação de vítimas do racismo (Munanga 2003, 117). As ações afirmativas eram “[...] uma preocupação para se evitar as discriminações daqueles que foram

<sup>7</sup> Disponível em <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/declaracao-de-durban>. Acesso 15 ago.2023.

<sup>8</sup> Declaração e Programa de Ação. Adotada em 8 de setembro de 2001 em Durban, África do Sul, 2001, p. 38. Disponível em [https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/declaracao\\_durban.pdf](https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/declaracao_durban.pdf). Acesso 15 ago. 2023.

<sup>9</sup> Disponível em <https://gema.iesp.uerj.br/o-que-sao-acoes-afirmativas/>. Acesso 18 ago. 2023.

historicamente discriminados, antes de uma definição específica de cotas ou preferências” (Silva e Silveiro 2003, 28).

Kabengele Munanga, na obra *Educação e Ações afirmativas – Entre Injustiça Simbólica e a Injustiça Econômica* (2003), escreveu o artigo intitulado *Política de Ação Afirmativa em benefício da população negra no Brasil, um ponto de vista em defesa das cotas*, desconstruindo ponto a ponto os argumentos contra as cotas no Brasil, evidenciando principalmente a sua importância no combate ao racismo e às discriminações (Munanga 2003).

Ademais, com as políticas na modalidade de cotas raciais, a “discriminação positiva” passa a integrar os sujeitos. Como apontou o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) — Ricardo Lewandowski — em 2012, por conta da constitucionalidade das cotas raciais:

[...] partindo do conceito de raça, não como fato biológico, mas enquanto categoria histórico-social, assim também é possível empregar essa mesma lógica para autorizar a utilização, pelo Estado, da discriminação positiva com vistas a estimular a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos<sup>10</sup>. (Lewandowski).

Portanto, as Ações Afirmativas, na modalidade das cotas raciais, visam à ruptura de uma sociedade fundamentada em privilégios por meio da inserção de grupos discriminados racialmente em inúmeras áreas, entre essas o mercado de trabalho. A sua utilização, em conformidade com a Lei nº 12.990/2014, visa a criar oportunidades por meio do ingresso ao emprego em concursos públicos para pessoas negras.

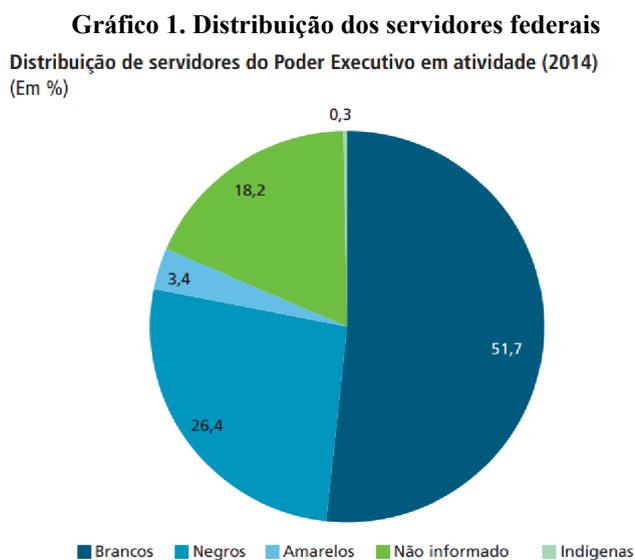
### **As Cotas no Serviço Público Federal: dos privilégios em cargos de direção à falta de efetividade nos concursos para docentes federais**

No ano de publicação da Lei nº 12.990/2014, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou uma pesquisa para compreender a dimensão das oportunidades relacionadas ao quesito racial na administração direta do serviço público federal.

De acordo com o Gráfico 1 a seguir, visualiza-se a disparidade entre os grupos “brancos”, “negros”, “amarelos” e “indígenas”. O grupo “brancos” apresentava, em 2014, mais de 50% das vagas ocupadas no serviço público federal.

---

<sup>10</sup> Lewandowski, Ricardo. *STF. Supremo Tribunal Federal*. ADPF: 186, p. 20.



Fonte: Escola Nacional de Administração Pública. Apud. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2019.

Quanto aos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) do Governo Federal, igualmente o grupo “brancos” tem mais oportunidades.

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) foram criados pela Constituição de 1988 e se constituem como os principais cargos comissionados do poder executivo federal estando presentes tanto na administração direta quanto indireta (exceto Agências Reguladoras). Os DAS podem ser ocupados tanto por servidores de carreira ou não e são de livre nomeação e exoneração<sup>11</sup>.

Em todos os níveis dos cargos DAS, o grupo “brancos” é o que mais recebe oportunidades, independentemente das funções:

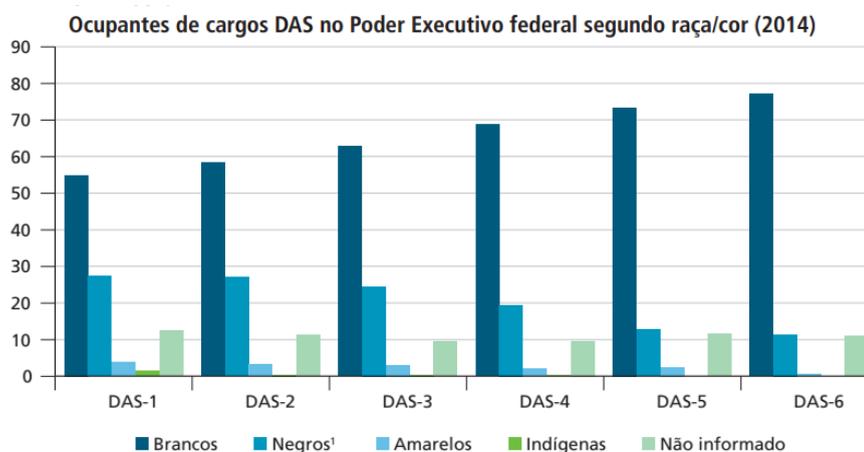
Os níveis de DAS (ou os equivalentes FCPE) variam de 1 até 6. Os níveis 1 e 2 são mais relacionados a atividades operacionais. Já o 3 é atribuído aos coordenadores. O nível 4

<sup>11</sup> Disponível em <https://infogov.enap.gov.br/datastories/cargos-confianca>. Acesso 15 ago. 2023.

geralmente equivale a coordenador-geral; o 5 a diretor; o 6 a secretário nacional ou presidente de fundação<sup>12</sup>.

A quantidade do grupo racial “brancos” aumenta consideravelmente conforme ocorre o aumento de remuneração das funções. Diferentemente do grupo “negros”, que diminui drasticamente conforme aumenta a renda do cargo, assim como ocorre com o grupo “amarelos”, o que é apontado no próximo gráfico.

**Gráfico 2. Ocupante DAS dos cargos federais**



Fonte: Enap (2014).

Nota: ¹ Junção da categoria negros e pardos.

Obs.: A Enap utiliza a categoria negros para designar o grupo que o IBGE classifica como pretos.

Fonte: Escola Nacional de Administração Pública. Apud. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2019.

Os gráficos mostram, na disparidade entre cargos, remuneração e “raça”, a dimensão da importância da promulgação e da efetividade da Lei nº 12.990/2014 para romper com as desigualdades de oportunidades no serviço público federal. Situação que permite a inclusão dos corpos dos sujeitos negros e negras no emprego, o que, conseqüentemente, incidirá na melhora de suas condições de vida diante da realidade de uma sociedade excludente, potencializando o combate ao racismo e à discriminação racial, como aponta a “Declaração de Durban”.

Contudo, passado o prazo de execução da Lei Federal ainda há um longo processo para sua efetivação. A exemplo do constatado no número de vagas oferecidos nos concursos para a carreira no Magistério Superior Federal; até o momento, o total de 20% das vagas para negros, estipuladas

<sup>12</sup> Disponível em <https://infogov.enap.gov.br/datastories/cargos-confianca>. Acesso 15 ago. 2023.

na Lei de Cotas, sequer foram aplicadas, conforme indica a Tabela 1, elaborada por Luiz Mello e Flávia Rios<sup>13</sup>.

**Tabela 1. Vagas oferecidas em concursos públicos para a Carreira de Magistério Superior, das 63 universidades federais, distribuídas por região geográfica, no período de 09/06/2014 a 31/12/2018.**

<b>Região geográfica</b>	<b>Total de vagas</b>	<b>Vagas para ampla concorrência</b>	<b>Vagas para negras/os</b>	<b>Vagas para pessoas com deficiência</b>
Norte	2.687	2.572 (95,7%)	85 (3,2%)	30 (1,1%)
Nordeste	5.581	5.357 (96%)	145 (2,6%)	79 (1,4%)
Centro-Oeste	1.926	1.569 (81,5%)	208 (10,8%)	149 (7,7%)
Sudeste	4.925	4.700 (95,4%)	184 (3,7%)	41 (0,8%)
Sul	3.013	2.468 (82%)	342 (11,3%)	203 (6,7%)
Brasil	18.132	16.666 (91,9%)	964 (5,3%)	502 (2,8%)

Fonte: Luiz Mello e Flávia Rios (2019).

Conforme os dados apresentados, nenhuma região efetivamente aplicou os 20% de vagas para negros, com apregoa a Lei nº 12.990/2014. As universidades do Sul foram as que mais aplicaram: 11,3% das vagas; as universidades do Nordeste foram as que menos ofertaram: apenas 2,6% das vagas.

Luiz Mello e Flávia Rios destacam a importância das universidades nas Ações Afirmativas, sobretudo em relação ao ingresso de discentes possibilitado pela Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012<sup>14</sup>. Para os autores:

<sup>13</sup> Além das cotas raciais, existe o Decreto Federal nº 9.508/2018 que trata da aplicação de 5% das vagas para Pessoas com Deficiências (PCD).

<sup>14</sup> A Lei determina que 50% das vagas nas Universidades e nos Institutos Federais sejam destinadas a alunos oriundos do ensino público. Das vagas totais, pelo menos 50% são destinadas a pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência (atualizada pela Lei nº 13.409/2016), garantindo-lhes o direito a, no mínimo, números iguais: “[...] à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição.” (artigos 3º e 5º da Lei nº 12.711/2012). Além disso, “[...] 50% (cinquenta por cento) das vagas totais, deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.” Brasil. Lei nº 12.711/2012. A Lei, com um ano de atraso foi revisada em 2023, com acréscimo de quilombolas, políticas de permanência e recomendação à Pós-Graduação.

Para que essa revolução educacional nas universidades seja completa, é preciso dar um passo a mais: combater as desigualdades raciais da base ao topo. Intelectuais, pesquisadoras/es, docentes e gestoras/es públicas/os terão mais legitimidade para combater as desigualdades sociais e raciais no Brasil se antes fizerem seu dever de casa. Afinal, o corpo docente das instituições de ensino superior no Brasil, incluídas as públicas e as privadas, de acordo como o Censo do Inep 2018, é formado por maioria branca (52,9%), seguida de pardas/os (14,4%) e, por fim, pretas/os (2%), amarelas/os (1%) e indígenas (0,1%), com destaque para uma elevadíssima taxa de “não declaração” de cor/raça (29,4%). Se hoje já temos legislação específica que pode contribuir para minimizar essa disparidade racial, o que nos falta para mudar tal cenário de tamanha injustiça e privilégio?. (Rios e Mello 2019, grifo nosso).

Pesquisas do IPEA corroboram os problemas apontados pelos pesquisadores. Em uma atividade realizada no dia 16 de fevereiro de 2022, o IPEA realizou “[...] o quarto *webinar* do ciclo de debates sobre ações afirmativas no serviço público”. Segundo o instituto, existem “[...] problemas na aplicação do sistema de cotas em concursos para docentes em universidades federais, devido à falta de regulamentação para a reserva de vagas a candidatos negros”<sup>15</sup>.

Segundo o levantamento elaborado por Vanessa Palma, que analisou 2.391 editais, entre 2014 e 2017, apenas 374 das vagas foram destinadas à candidatos negros e negras para o cargo de docente no Magistério Superior Federal. O número representa apenas 3,18% do total de 20% das vagas destinados na legislação (Palma 2021).

A pesquisa mostrou que, das 11.744 vagas ofertadas nos processos seletivos analisados para o cargo de docente nas universidades federais, 2.348 deveriam ter sido reservadas aos candidatos negros. Deste modo, 1.974 vagas deixaram de ser direcionadas ao sistema de cotas. O levantamento utilizou dados oficiais disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (Palma 2021, grifo nosso).

Em palestra realizada no *Artefatos da Cultura Negra*, organizado pela Universidade Regional do Cariri (URCA), em 21 de setembro de 2021, na mesa redonda — Cotas no serviço público: como avançar? — Carlos Augusto da Silva Jr., Chefe do Núcleo de Seleção da Universidade Federal da Bahia (UFBA), afirmou: “Os concursos para docentes da UFBA, sempre foram fracionados, como muitos do país, o que inviabiliza o cumprimento do total de vagas que apregoa a Lei Federal 12.990/14”<sup>16</sup>. Esse fracionamento é realizado em setor de estudo ou disciplina que, geralmente, ofertam uma vaga, inviabilizando a reserva de 20%.

Situação que evidencia Vanessa Palma ao afirmar:

[...] que existe em concursos públicos uma problemática relacionada à Lei de Cotas Raciais, em razão do fracionamento das vagas nos editais, que pode desencadear uma limitação da participação de candidatos(as) negros(as) no serviço público federal. Dessa maneira, permitir a implementação de

<sup>15</sup> [Acesse a íntegra do webinar: Ações Afirmativas no Serviço Público](#). Fonte: IPEA. Acesso: 29 abril 2022.

<sup>16</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=VI04gkEj4FA>. Acesso 15 ago. 2023.

uma política de cotas raciais sem observar a sua real aplicação é ferir as garantias fundamentais do princípio da igualdade. (Palma 2021).

No item apresentado, evidencia-se um “[...] processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas” (Almeida 2019, 24). Inclusive ao acesso às instituições, por indicação a cargos e na oferta de vagas para concursos públicos para docência superior na esfera federal; o que é observado pelas indicações ou pelas vagas ofertadas à ampla concorrência, tendo como a maior beneficiária a branquitude. Para Lourenço Cardoso: “[...] a branquitude é um lugar de privilégios simbólicos, subjetivos, objetivo, isto é, materiais palpáveis que colaboram para a construção social e reprodução do preconceito racial, discriminação racial ‘injusta’ e racismo” (Cardoso 2010, 611).

### **O controle das cotas no serviço público federal e estaduais**

Segundo a Recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) nº 41, de 9 de agosto de 2016:

Os membros do Ministério Público brasileiro devem dar especial atenção aos casos de fraude nos sistemas de cotas para acesso às universidades e cargos públicos – nos termos das Leis nº 12.711/2012 e 12.990/2014, bem como da legislação estadual e municipal pertinentes –, atuando para reprimi-los, nos autos de procedimentos instaurados com essa finalidade, e preveni-los, especialmente pela cobrança, junto aos órgãos que realizam os vestibulares e concursos públicos, da previsão, nos respectivos editais, de mecanismos de fiscalização e controle, sobre os quais deve se dar ampla publicidade, a fim de permitir a participação da sociedade civil com vistas à correta implementação dessas ações afirmativas. (Grifo nosso)<sup>17</sup>.

Para Livia Vaz: “[...] as cotas raciais destinam-se aos (pretos) e pardos negros [...] conclusão que demanda a observação da cor da pele associada às demais marcas ou características que, em conjunto, atribuem ao sujeito a aparência racial negra” (Vaz 2018, 40). Todavia, para se coibir fraudes, assim como para garantir que as cotas sejam direcionadas a quem são de direito — neste caso, as populações negras (pretas e pardas) — instituíram-se os procedimentos de heteroidentificação, que é a verificação complementar, por terceiros, da condição autodeclarada. Dispositivo orientado pela Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (MPDGP).

Conforme consta na Portaria Normativa MPDGP nº 4/ 2018, “[...] o procedimento de heteroidentificação é complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de

---

<sup>17</sup> Recomendação nº 41, de 9 de agosto de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público.

preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº12.990, de 9 de junho de 2014”<sup>18</sup>.

Nos concursos federais, as comissões de heteroidentificação passam a ser uma prerrogativa para o acesso e o controle da política de cotas a fim do cumprimento de sua finalidade. Esse controle foi tencionado pelos movimentos sociais negros e por parlamentares e juristas negros a fim de que a política realmente fosse efetivada (Gomes 2022). Porém, mesmo com o funcionamento das comissões, pouco se fez com o esvaziamento da PNPIR (nos últimos anos), que seria o órgão responsável pelo acompanhamento. Contudo, reconhece-se que as denúncias contra fraudes efetuadas pelos movimentos sociais junto ao Ministério Público têm sido constantes para que, em concursos que tenham cotas raciais, haja a heteroidentificação como meio de controle (Holanda 2023, 128).

Nas esferas estaduais, em algumas regiões, já eram ofertadas as cotas raciais no serviço público antes da Lei Federal. Dentre os quais identificam-se o estado do Paraná e o Rio de Janeiro. Com algumas variações, os estados modelam as suas leis a partir da Lei nº 12.990/2014, como o evidenciado na próxima Tabela (2). Todavia, nos estados do Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Tocantins, existe a inclusão de cotas para as populações indígenas, o que não consta na Lei Federal. Sobre o percentual, a Lei Federal estipula que 20% das vagas são para negros. Em alguns estados, como a Bahia e o Piauí, o número varia de 30 a 25%; no Paraná e em Sergipe a oferta é de apenas 10%. Na maioria das leis, o prazo de vigência, a exemplo da Lei Federal, é de 10 anos.

**Tabela 2. Cotas no Serviço Público em relação aos estados brasileiros**

Ano	Estado - UF	Dispositivo	%	Grupos	Distribuição das vagas	Vigência
2003	Paraná - PR	Lei nº 14.274	10%	Pretos ou pardos (raça negra)	Total das vagas ofertadas pelo Poder Público	Não consta
2011	Rio de Janeiro - RJ	Lei nº 6.067	20%	Negros e <u>índios</u> .(Grifo Nosso).	Total das vagas em todos os poderes	10 anos
2014	Rio Grande do Sul - RS	Decreto nº 52.223	Se igual ou superior a 3	Pretos e pardos (pessoas negras)	Administração pública direta	Não consta
2014	Bahia - BA	Decreto nº 15.353	30% ou se igual ou superior a 3	Pretos ou pardos (população negra)	Administração pública direta ou indireta	Não consta
2015	Amapá - AP	Lei nº 1.959	20%	Pretos ou pardos (população negra)	Total das vagas em todos os poderes	10 anos (vetado)

<sup>18</sup> PORTARIA Normativa nº 4/ 2018 – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (MPDGP).

2015	Maranhão - MA	Lei nº 10.404	20% ou se igual ou superior a 3	Pretos ou pardos (População negra)	Administração pública	10 anos
2016	Mato Grosso do Sul - MS	Lei nº 4.900	23%	20 % (negros) 3% ( <u>índios</u> ). (Grifo Nosso).	Administração direta e indireta	Não consta
2017	Sergipe - SE	Lei nº 8.331	10%	Pretos ou pardos (Afrodescendentes)	Administração pública direta	10 anos
2019	Distrito Federal - DF	Lei nº 6.321	20% ou se igual ou superior a 3	Pretos ou pardos (candidatos negros e negras)	Administração pública e Poder Legislativo	Não consta
2019	Mato Grosso - MT	Lei nº 10.816	20% ou se igual ou superior a 3	Pretos ou pardos (Candidatos negros)	Administração pública	15 anos
2020	Espírito Santo - ES	Lei nº 11.094	20% ou se igual ou superior a 3	17% para negros (pretos ou pardos) e 3% para <u>indígenas</u> (Grifo Nosso).	Administração pública	10 anos
2021	Piauí - PI	Lei nº 49/2020	25%	Negras ou pardas (Pessoas negras e pardas)	Administração pública	15 anos
2021	Ceará - CE	Lei nº 17.432	20% ou se igual ou superior a 5	Pretos ou pardos (Candidatos negros)	Administração pública	10 anos
2023	Tocantins - TO	Lei nº 4.344	20%	10% para candidatos negros; 5% para candidatos <u>indígenas</u> e 5% para candidatos <u>quilombolas</u> . (Grifo Nosso).	Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual	10 anos

Fonte: elaborada pelo autor com base nas leis estaduais (2023).

Observa-se na tabela acima (2) que o Tocantins, além das cotas raciais, é o único estado a ofertar vagas específicas para candidatos autodeclarados quilombolas.

Em São Paulo, em virtude de um veto da Lei que reservava 20% das vagas para pretos e pardos (negros), desde o dia 15 de novembro de 2013, sua legislação é diferenciada, já que as Ações Afirmativas são aplicadas por meio de um bônus na nota dos concursos para autodeclarados negros e indígenas.

**Tabela 3. Aplicação das Cotas no serviço público do Estado de São Paulo**

Ano	Dispositivo	Forma	Grupos	Acompanhamento	Vigência
2015	Lei Complementar nº 1.259	Sistema de pontuação diferenciada para investidura no serviço público paulista (fatores de equiparação – raça, socioeconômico e sub-representação na administração).	Pretos, Pardos e Indígenas autodeclarados.	Secretaria da Justiça e da defesa da cidadania.	Não consta

Fonte: elaborada pelo autor com base na lei estadual (2021).

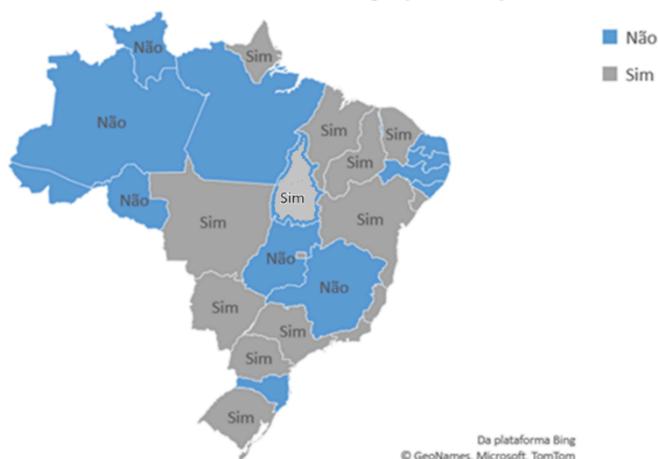
Essa variação de percentual de 10% a 30%, nas Leis Estaduais, não apresenta sentido lógico, já que no Censo de 2010, instrumento demográfico utilizado para embasar as políticas públicas, o único estado que parece regular entre a oferta de vagas e quantitativo de negros é o Rio Grande do Sul, que oferta 20%, em média, da quantidade de negros (pretos e pardos) naquele estado, de acordo com o Censo<sup>19</sup>. Por exemplo, o Maranhão, o Amapá, a Bahia, o Piauí, o Ceará, o Sergipe e o Tocantins, demograficamente os estados com a maior quantidade de negros (pretos e pardos), com mais de 70% do total da população, o número da oferta de vagas em concursos públicos varia entre 10 e 30%.

Os únicos estados que dispõem de cotas em todas os cargos de empregos para as esferas dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), são os estados do Paraná e do Rio de Janeiro.

Para uma melhor dimensão da aplicação das Ações Afirmativas na modalidade de cotas raciais nos estados da federação, a seguir apresenta-se uma figura do mapa do Brasil para compreensão de como as cotas dividem as disputas e as nuances das políticas públicas no combate à discriminação racial e ao racismo em cada região do País.

**Figura 1. Expressão visual das cotas da aplicação das cotas no Serviço Público dos Estados.**

Expressão visual das cotas no serviço público por estado



Fonte: elaborada pelo autor com base nas leis estaduais (2023)<sup>20</sup>.

Todos os estados, que tem cotas raciais, solicitam aos candidatos e candidatas a autodeclaração de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que pesquisa

<sup>19</sup> Censo, 2010. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel/panorama-nacional/populacao-brasileira>. Acesso 10 fev. 2022.

<sup>20</sup> O estado do Tocantins promulgou a lei de cotas, recentemente, no dia 27 de dezembro de 2023.

cor/raça da população com base na autodeclaração, conforme as categorias: branco, pardo, preto, amarelo e indígena.

Um país — historicamente estruturado por escravidão, racismo científico, higienização, políticas do branqueamento, ideologias da mestiçagem, silenciamentos e do mito da democracia racial — constituiu-se uma sociedade em que o sujeito embranquecido se torna menos discriminado (Gomes 2023).

No Brasil, a discriminação por cor/raça e os efeitos do racismo foram identificados pelas pesquisas da Unesco na década de 1950 e ratificadas por outros estudos a partir de 1980. Situação igualmente denunciada pelos movimentos negros no Censo da década de 1990, em sua campanha: “não deixe sua cor passar em branco”.

Para efeito das políticas públicas, o IBGE soma pretos e pardos e os considera “negros”, termo que inexistente em suas classificações. Essa ressignificação foi uma vitória dos Movimentos Negros que, por meio de uma definição birracial, não biológica, mobilizou uma política de construção de solidariedade identitária dos excluídos pelo racismo à brasileira (Gomes 2023). Porém, em relação à aplicação das cotas, a dimensão de pardo do IBGE pode ser tornar confusa, já que uma pessoa que é miscigenada pode se autodeclarar como “parda”, mas não necessariamente ser negra, como aponta Livia Vaz (2018). Diante disso, além das possíveis fraudes, as cotas podem enfrentar o desconhecimento do público em relação a quem se destina, notadamente as pessoas fenotipicamente negras (pretas e pardas com traços negroides).

Assim como a Lei Federal nº 12.990/2014, as Leis estaduais têm como pré-requisito para inscrição a autodeclaração. Todavia, nem todos os estados trazem no escopo das linhas de suas legislações, como será o acompanhamento da política para coibir fraudes ou mal-entendidos. Além disso, os dados de monitoramento permitiriam um melhor entendimento para avaliação futura das cotas. estados como Paraná, Amapá e Maranhão não estipularam os acompanhamentos. Observe na Tabela 4.

**Tabela 4. Situação do acompanhamento das Cotas nos Estados**

Ano	Estado	Comprovação do/da candidato (a)	Acompanhamento
2003	Paraná	Art. 4º Autodeclaração	Nada Consta.
2011	Rio de Janeiro	Art. 1º Autodeclaração	Art. 5º a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos promover o acompanhamento permanente dos seus resultados e produzir relatório conclusivo a cada dois anos.

2014	Rio Grande do Sul	Art. 2º Autodeclaração + Heteroidentificação	Art. 3º Os órgãos e entidades públicos de que trata o art. 1º deste Decreto deverão providenciar <u>Comissão para verificação da veracidade do pertencimento racial</u> (...). I - a verificação deverá ser feita somente com os(as) candidatos(as) aprovados(as), após homologada a classificação final, e o critério a ser utilizado observará o fenótipo (...) em caso de indeferimento, manifestar-se-á sobre a possibilidade de participação do sistema universal ou sobre a exclusão do certame. (Grifo nosso).
2014	Bahia	Art. 3º Autodeclaração	Art. 9º Fica criada a Comissão de Monitoramento e Avaliação Estratégicos da execução intersetorial das políticas e programas constantes da Lei nº 13.182, de 06 de junho de 2014, para compilação de dados quantitativos e qualitativos, avaliação dos resultados, acompanhamento, monitoramento e proposição das medidas para o efetivo cumprimento da referida lei, bem como produção e divulgação de informações para subsidiar a gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, mediante a utilização do sistema informatizado corporativo de planejamento do Estado.
2015	Amapá	Art.2º Autodeclaração	Nada consta.
2015	Maranhão	Art.2º Autodeclaração	Nada consta.
2016	Mato Grosso do Sul	Art. 2º Autodeclaração	§ 1º Detectada a falsidade na declaração a que se refere o caput, será o infrator penalizado com base na legislação vigente, sujeitando-se ainda a: demissão (...) § 2º Não comprovada a má-fé, na declaração de que trata este artigo, o candidato será eliminado da lista de cotista, e este passará a concorrer, exclusivamente, na ampla concorrência.”
2017	Sergipe	Art. 2º Autodeclaração	Art. 5º A presente Lei vigorará por 10 (dez) anos, devendo a Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão e Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos – SEIDH, promover o acompanhamento permanente dos seus resultados e produzir relatório conclusivo a cada ano.
2019	Distrito Federal	Art. 2º Autodeclaração + Heteroidentificação	Art. 3º Para verificação da veracidade da autodeclaração deve ser indicada uma comissão designada para tal fim, com competência deliberativa. § 1º As formas e os critérios de verificação da veracidade da autodeclaração devem considerar, tão somente, <u>os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato. (Grifo nosso).</u>
2019	Mato Grosso	Art. 2º Autodeclaração	Art. 5º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1º do art. 49 da Lei Federal nº 12.288, de 20 de julho de 2010, será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei, nos moldes previstos no art. 59 da Lei Federal nº 12.288, de 20 de julho de 2010.
2020	Espirito Santos	Art. 2º Autodeclaração	Art. 5º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade racial e étnica, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH, será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei.
2021	Piauí	Autodeclaração	Art. 5º O Poder Executivo, por meio de seu órgão competente, deverá promover o acompanhamento permanente de seus resultados e produzir relatório conclusivo a cada ano.
2021	Ceará	Art. 2º Autodeclaração + Heteroidentificação	§ 1.º O candidato que se autodeclare (...) para validação de sua participação no certame pelo sistema de cotas, será submetido, previamente à realização das provas, <u>à comissão de heteroidentificação, observada, no que couber, a Portaria Normativa n.º 04 de 6 de abril de 2018</u> , oriunda do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e

			Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas, que atestará seu enquadramento nos termos do art. 1.º desta Lei, considerados aspectos fenotípicos. Caso de indeferimento o candidato tem sua inscrição cancelada. (Grifo nosso).
2023	Tocantins	Art. 2º Autodeclaração + Heteroidentificação	§ 1.º A pessoa que se autodeclare na forma deste artigo, para validação de sua participação no certame pelo sistema de cotas, <u>será submetida ao procedimento de heteroidentificação complementar, durante o concurso público, via Comissão de Heteroidentificação, a ser normatizada por ato do Poder Executivo</u> , que atestará seu enquadramento nesta Lei, considerados os elementos de identificação aplicáveis e, se for o caso, <u>aspectos fenotípicos característicos da negritude ou de quilombola ou de indígena, aplicando-se, subsidiariamente, a Portaria Normativa nº 04, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas, do Governo Federal ou seu substitutivo</u> . (Grifo nosso).

Fonte: elaborada pelo autor com base nas leis estaduais (2023).

Conforme a tabela (4) apresentada, mesmo que a maioria dos estados tenha acompanhamentos específicos, somente o Rio Grande do Sul, Ceará, Distrito Federal e recentemente o Tocantins, contêm em suas leis a presença das comissões de heteroidentificação para o controle da política de cotas no serviço público. Paraná, Amapá e Maranhão não informam, em suas legislações, como acontece o acompanhamento da lei, muito menos o seu controle.

Um caso emblemático, “visando ao combate ao racismo e à discriminação racial”, foi a atuação das organizações dos Movimentos Sociais Negros do estado do Ceará para a inserção do segundo artigo da Lei de Cotas raciais para o Serviço Público estadual, com a seguinte redação: “O candidato que se autodeclare na forma do caput deste artigo, para validação de sua participação no certame pelo sistema de cotas, será submetido, previamente à realização das provas, à comissão de heteroidentificação”<sup>21</sup>.

Quanto aos demais estados, os dispositivos de heteroidentificação podem não constar no corpo da lei. Entretanto, esse controle deve ser efetivo mediante a Recomendação CNMP nº 41, de 9 de agosto de 2016.

Na próxima tabela (5), pode-se constatar a situação das cotas nos Estados sem Lei específica para ingresso no Serviço Público até o ano de 2021.

**Tabela 5. Estados em que as discussões estão ausentes ou incipientes**

Estado	Situação
Acre	Incipiente, vetado na capital, Rio Branco.

<sup>21</sup> Ceará, Lei nº 17.432/2021. Instituiu a política pública social e afirmativa consistente na reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Estadual.

Alagoas	O Movimento Negro local protocolou, em junho de 2021, uma minuta de projeto de lei para concursos em Maceió.
Amazonas	Incipiente, com destaque para a Defensoria Pública do Estado.
Goiás	Destaque para Goiânia (2016).
Minas Gerais	Destaque para Belo Horizonte (2016). No interior, Juiz de Fora iniciou a discussão.
Pará	Projeto em análise no Legislativo.
Paraíba	Ausência de cotas no âmbito municipal e estadual.
Pernambuco	Incipiente, discussão na capital Recife com algumas cidades do interior com cotas.
Rio Grande do Norte	Destaque para a capital, Natal (2015).
Rondônia	Incipiente, concursos para Defensoria Pública do Estado.
Roraima	Incipiente, concursos para Defensoria Pública do Estado.
Santa Catarina	Destaque para a capital, Florianópolis (2016).

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados observados nas páginas oficiais dos estados e municípios (2021).

Mesmo que os estados não tenham aprovado leis específicas no Poder Legislativo ou Executivo, no Poder Judiciário a “Resolução 203, de 23 de junho de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, 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”. Diante disso, em todos os estados do Brasil, os seus respectivos poderes judiciários ofertam vagas de acordo com o texto da Lei nº 12.990/2014, tendo como dispositivo de controle da entrada de candidatos a Portaria Normativa MPDGP nº 4/2018.

### Considerações finais

Ao tratar do combate ao racismo e à discriminação racial na contemporaneidade, deve-se destacar, ao longo da história, as ações dos movimentos sociais das populações negras. Em especial, no que tange às negociações desse grupo e de seus representantes com os partidos políticos e as instâncias de poder na efetivação das políticas públicas (Gomes 2022).

Embora os representantes e as lideranças das organizações negras não tenham feito menção às “Ações Afirmativas” em suas demandas, no passado, as cobranças por melhorias em suas condições foram constantes. Um exemplo é a Convenção Nacional do Negro Brasileiro — realizada pelo Teatro Experimental do Negro (1944) — em São Paulo (1945) e no Rio de Janeiro (1946) sob a liderança de Abdias do Nascimento (1914-2011)<sup>22</sup>. Naquele contexto, foi apresentado o

<sup>22</sup> Abdias foi fundador do Teatro Experimental do Negro, grupo que alfabetizava e educava as populações negras por meio do teatro. Com uma agenda exclusivamente dedicada às causas negras, teve destacada atuação no Congresso nas décadas de 1980 e 1990. Recebeu o prêmio UNESCO na categoria Direitos Humanos em 2003, faleceu em 2011, aos 97 anos. Disponível em: <https://ipeafro.org.br/personalidades/abdias-nascimento/>. Acesso 18 ago. 2023.

“Manifesto a Nação Brasileira”, interpelando os partidos da época sobre a situação das populações negras, em sua grande maioria, vivendo em favelas (Gomes 2012).

O manifesto redigido nas convenções continha uma série de reivindicações sociais, com destaque para alguns pontos, como: a) considerar crime de lesa-pátria o preconceito de cor e raça; b) fazer que se torne lei penal o crime praticado nas bases do preceito anterior, e c) adotar, tanto em empresas como na sociedade, medidas governamentais visando à elevação do nível econômico, cultural e social dos brasileiros.

Na década de 1970, com a criação do Grupo Palmares de Porto Alegre (1971) e do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (1978), a luta passa a ser pública contra o racismo e pela denúncia a ideologia da democracia racial em plena ditadura civil-militar. Entre as ações, naquele contexto, igualmente visando à melhoria material, também surgem as dimensões simbólicas a partir da referência ao “Dia da Consciência Negra”, a ser comemorado no dia 20 de novembro, data da morte de Zumbi.

O dia da “Marcha Nacional Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida” em Brasília, realizada em 1995, foi a data escolhida pelo movimento negro para entregar ao presidente da época o “Programa para a superação do racismo e da desigualdade étnico-racial” [...]. Ocasão em que as Ações Afirmativas já se faziam presentes como proposição para a educação superior e o mercado de trabalho” (Gomes 2017, 33-34).

Desde que foram implementadas, a Lei nº 12.990/2014 e as leis estaduais que instituíram as cotas para as populações negras no provimento de cargos efetivos e empregos públicos, nota-se que as suas presenças tem incrementado substancialmente a característica do funcionalismo público ao tornar mais presentes os corpos pretos e pardos negros nas instituições. Conforme dados apresentados no Projeto de Lei do Senador Paulo Paim: “[...] baseado em dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) [...] atualmente, cerca de 43% dos que ingressam no Poder Executivo Federal são pretos ou pardos<sup>23</sup>. A exemplo da Lei nº 12.711/2012, que alterou significativamente os fenótipos dos discentes nas universidades e nos Institutos Federais<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Projeto de Lei nº 1.958/2021. Autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS). Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

<sup>24</sup> Em novembro de 2023, a Lei de Cotas foi atualizada pela Lei Lei 14.723. Entre as principais mudanças estão a inclusão de outros ministérios, além do Ministério da Educação, como responsáveis pelo acompanhamento da Política de Cotas: Ministério da Igualdade Racial; dos Direitos Humanos e da Cidadania; e dos Povos Indígenas; Estabelecimento de prioridade para os cotistas no recebimento do auxílio estudantil; Redução do critério de renda familiar per capita para um salário-mínimo na reserva de vagas de 50% das cotas.

Porém, mesmo com os avanços, percebeu-se, neste estudo, que a falta de efetivação da política restringe a inclusão no combate ao racismo e acentua privilégios, a exemplo das desigualdades presentes nos cargos de DAS, do Governo Federal, em que os servidores “brancos” são a maioria nas funções e os mais valorizados financeiramente<sup>25</sup>.

Sobre os cargos DAS, em 2021, o Executivo Federal sancionou mudanças na gestão de cargos em comissão e funções de confiança do Poder Executivo Federal. Por meio da reestruturação de cargos, contida na Lei nº 14.204/21, as categorias existentes — como os cargos de DAS e outras funções e gratificações temporárias — foram extintas. Surgindo os Cargos Comissionados Executivos (CCEs) que, da mesma forma que o anterior, são de livre nomeação; já os de Função Comissionada Executiva (FCE) são exclusivos para servidores efetivos. A Câmara acrescentou a previsão de que 60% dos cargos em comissão da administração federal sejam ocupados por servidores de carreira<sup>26</sup>. Entretanto, a gestão Bolsonaro, responsável por essa atualização, não estipulou nenhuma Ação Afirmativa para o preenchimento dessas vagas, assim como praticamente nada fez para combater o racismo e a discriminação racial.

A falta de efetividade na distribuição das vagas à carreira do Magistério Superior das Universidades Públicas, que são fragmentadas pelos colegiados em oferta das vagas por área ou disciplina, quase sempre limitam a oferta a uma ou no máximo duas vagas. Situação que impede a oferta do 20% das cotas para negros, já que uma outra forma de se chegar ao escopo da lei é a oferta mínima de três vagas.

No Ceará, o Fórum de Ações Afirmativas e da Educação das Relações Étnico-Raciais do Ensino Superior (entidade criada por docentes antirracistas com a presença de profissionais da Unilab, UECE, UFC, UFCA, URCA, IFCE, UVA, UNIATENEU), em articulações com os movimento negros e as seções sindicais do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) — Sinduece, Sindurca e Sindiuva — foram os responsáveis pela pressão na atualização dos editais dos concursos para o Magistério Superior das universidades estaduais do Ceará, que, originalmente, foram publicados com as vagas seccionadas por setor de Estudos. A

---

<sup>25</sup>Conforme o Observatório da Presença Negra no Serviço Público, “Segundo o IBGE, a população negra no Brasil corresponde a 55% do total de habitantes, porém no Poder Executivo, os negros ocupam aproximadamente 51% dos cargos públicos de nível médio e apenas 33% dos cargos de nível superior, além disso, em média, os servidores públicos negros do Poder Executivo ganham 21% a menos do que os brancos e possuem 8% a mais de tempo de serviço”. Disponível em <https://www.observatoriopresencanegra.com.br/>. Acesso 09 abr.2024.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/17/sancionada-lei-que-reestrutura-cargos-em-comissao-e-funcoes-de-confianca-no-executivo>. Acesso 18 ago. 2023.

partir da mobilização social, a lei foi retificada para se cumprirem os 20% destinados na Lei Estadual de Cotas do Ceará<sup>27</sup>.

A Lei Federal nº 12.990/2014 passa a ser modelar (referência) para a criação das leis estaduais de cotas no serviço público. Os estados e o Distrito Federal, que somam ao todo quinze unidades federativas ao seu modo, institucionalizaram a modalidade de “cotas” como mecanismo para inclusão racial e combate ao racismo.

A partir das tabelas elaboradas e dos conteúdos analisados, constatou-se que, nos estados, as políticas criadas, mesmo com similaridades, são diferentes. Essas situações, provavelmente decorrem em virtude dos acordos das negociações políticas regionais e da força de atuação dos movimentos sociais em cada localidade, situação que requer maior aprofundamento diante das especificidades. Sobretudo em relação ao percentual destinado às vagas de acordo com a demografia de pessoas negras presentes em cada unidade da federação que varia sem critérios, assim como a adoção de vagas destinadas a indígenas.

Observou-se, por exemplo, na tabela (2) que além das vagas ofertadas para as populações negras, nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Tocantins, existe a oferta de vagas para indígenas nos concursos públicos, além do sistema de pontuação diferenciada para este grupo como ocorre em São Paulo. Somente no estado do Tocantins, em lei publicada recentemente, 2023, ofertam-se vagas para as populações quilombolas. Todavia, os mecanismos de controle para os grupos étnicos são diferentes dos procedimentos de heteroidentificação racial baseado no fenótipo, pois os grupos étnicos estão condicionados aos exames de documentos expedidos por órgãos de controle, como a Funai, associações étnicas e por lideranças reconhecidas.

A partir de 2023, o Governo Federal, com a nova eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tem retomado as ações de valorização da Igualdade Racial advindas justamente da articulação dos movimentos negros com o Partido dos Trabalhadores desde o primeiro governo do atual presidente há duas décadas. Isso é observado na recriação do Ministério da Igualdade Racial do Brasil (antes SEPPIR), que perdeu o *status* de Ministério pós-*impeachment* de Dilma Rousseff, com a assunção de Michel Temer, e que foi mais diminuída com Bolsonaro.

Sob a condução da Ministra Aniele Franco, o Ministério da Igualdade Racial é o órgão competente para planejar, coordenar e executar políticas públicas de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo em caráter nacional. Por isso, as recriações do Ministério da Cultura, com a

---

<sup>27</sup>

Disponível em <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/apos-pessao-governo-do-ceara-edita-decreto-e-reitorias-terao-que-respeitar-cotas-em-concursos-das-estaduais1>. Acesso 19 ago. 2023.

presença da Ministra Margareth Menezes, e do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com a presença do jurista antirracista Silvio Almeida, potencializam de maneira transversal o combate ao racismo e à discriminação, com a representatividade de ministros e ministras que, além das trajetórias reconhecidas, são fenotipicamente negros e negras.

Entre as novidades, tem-se a publicação do Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023, que estipulou a adoção de no mínimo 30% das vagas para pessoas negras no preenchimento de cargos em comissão e de funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional<sup>28</sup>. Esses cargos são os antigos DAS, agora denominados CCE e FCE. Além disso, a “ocupação de que trata este Decreto observará percentual mínimo de mulheres, definido em ato conjunto das autoridades máximas dos Ministérios da Igualdade Racial e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos”.

Destaca-se que o Decreto nº 11.443/2023 prevê em suas linhas “[...] forma de controle e de monitoramento da ocupação dos cargos em comissão e das funções de confiança nas entidades da administração pública federal autárquica e fundacional”, assim como estipula, em seu artigo 6º, que “Para os fins deste Decreto, as pessoas negras deverão autodeclarar-se pretas ou pardas e possuir traços fenotípicos que as caracterizem como de cor preta ou parda” e no artigo 7º, que “Em caso de denúncias ou de suspeitas de irregularidades na autodeclaração da pessoa como preta ou parda, será constituída comissão de heteroidentificação para a apuração dos fatos, respeitado o direito à ampla defesa”<sup>29</sup>.

Por fim, há um caminho a ser trilhado para a efetivação das Ações Afirmativas na modalidade de cotas raciais no serviço público, como sistematização de normativas que obriguem as universidades federais ao cumprimento da Lei nº 12.990/2014 (a fim de atingir o percentual mínimo das 20% das vagas destinadas para docentes); investimentos (valorização humana e financeira), tanto a nível federal como estadual; institucionalização das comissões de heteroidentificação, com a participação de setores da sociedade civil organizada e de indivíduos preferencialmente com *expertise* na temática racial, como apregoa a Portaria Normativa MPDGP nº

---

<sup>28</sup> O dia 21 de março, dia da assinatura do decreto é a data que a ONU instituiu como Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial. No dia 21 de março de 1960, na África do Sul, 20 mil negros protestavam contra uma lei que limitava os lugares por onde eles podiam circular. A manifestação era pacífica, mas tropas do Exército atiraram contra a multidão e 69 pessoas morreram e outras 186 ficaram feridas, no episódio que ficou conhecido como massacre de Sharpeville. Em memória à tragédia, a ONU instituiu o 21 de março como o Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial. Disponível em <https://www.camara.leg.br/tv/176853-onu-instituiu-o-21-de-marco-como-dia-internacional-pela-eliminacao-da-discriminacao-racial/>. Acesso em 18 ago. 2023.

<sup>29</sup> Brasil. Decreto nº 11.443/2023. Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal.

4/2018, a fim garantir o controle e a finalidade da política pública de inclusão contra o racismo e a discriminação racial.

## Referências Bibliográficas

Almeida, Silvio Luiz de. 2019. *O que é racismo estrutural?* São Paulo: Polén.

Alves, Joyce Amâncio de Aquino. 2015. “O combate internacional ao racismo a partir da Conferência de Durban e as implicações na política brasileira”. In *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por La Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Bardin, Laurence. 1977. *Análise de conteúdo*. Lisboa: 70.

Brasil. Decreto 11.443/23. Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal.

Brasil. Lei 14.204/21. Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Brasil. Lei 12.990/14. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Brasil. Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. A legislação define como crime o ato de praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião [...].

Brasil. Lei 12.288/10. Institui o Estatuto da Igualdade Racial.

Cardoso, Lourenço. 2010. “Branquitude acrítica e crítica: A supremacia racial e o branco anti-racista”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y el Cinde*, 8 (1): 607-630.

Ceará. Lei 17.432/21. Instituiu a política pública social e afirmativa consistente na reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Estadual.

Declaração de Durban e Programa de Ação. Adotada em 8 de setembro de 2001 em Durban, África do Sul, 2001, p.38. Disponível em [https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/declaracao\\_durban.pdf](https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/declaracao_durban.pdf). Acesso 15 ago.2023.

Fernandes, Florestan. 1978. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. São Paulo: Ática.

Gomes, Arilson dos Santos. 2012. “O Trabalhismo e o Movimento Social Negro brasileiro (1943-1958)”. *Temporalidades*, 4 (2): 177-195. <https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/view/5456>.

Gomes, Arilson dos Santos. 2022. “Protagonismo negro nas políticas públicas: a Lei de Cotas em tempo de avaliação no Congresso Nacional”. *Escritas do Tempo*, 4 (10): 46-70. <https://periodicos.unifesspa.edu.br/index.php/escritasdotempo/article/view/1836>.

Gomes, Arilson dos Santos. 2023. *Jornal O Povo*. Aumento da população preta no PNAD 2022. Disponível em <https://mais.opovo.com.br/jornal/opiniao/2023/07/26/arilson-dos-santos-gomes-aumento-da-populacao-preta-no-pnad-2022.html> . Acesso 18 ago.2023.

Gomes, Nilma Lino. 2017. *O Movimento Negro educador*. Petrópolis: Vozes.

Gonçalves, Luiz Alberto de Oliveira. 1998. “Os movimentos negros no Brasil: construindo atores sociopolíticos”. *Revista Brasileira de Educação*, 9: 30-50. <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/n09/n09a04.pdf>.

Holanda, Drielly Nascimento. *As políticas de igualdade racial no Brasil: reconfigurações diante do racismo e reacionarismo contemporâneo*. 2023. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, UECE, Fortaleza.

Lewandowski, Ricardo. STF. *Supremo Tribunal Federal*. ADPF: 186 DF. Data de Julgamento: 26/04/2012.

Munanga, Kabengele. 2003. “Políticas de Ação Afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas”. In Silva, Petronilha Beatriz Gonçalves; Silveiro, Valter Roberto (orgs.). *Ações Afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Inep.

Nogueira, Oracy. 2006. “Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem - Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil”. *Tempo Social, Revista de sociologia da USP*, 19 (1): 287-308.

Palma, Vanessa. 2021. Fatores Limitadores da Efetividade da Lei de Cotas Raciais em Concursos Públicos para o Magistério Superior Federal. *Boletim de Análise Político Institucional*, n.31. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11070>. Acesso 9 de abr. 2024.

Portaria Normativa 04/ 2018 – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas - MPDGP.

Projeto de lei nº 1958/21. Autoria Senador Paulo Paim (PT/RS). Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal [...].

Recomendação nº 41, de 9 de agosto de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Rémond, René. 2003. *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Rios, Flavia; Mello, Luiz. “Estudantes e docentes negras/os nas instituições de ensino superior: em busca da diversidade étnico-racial nos espaços de formação acadêmica no Brasil”. *Boletim Lua Nova*, São Paulo, nov. 2019. Disponível em <https://novosestudos.com.br/desigualdades-raciais-na-carreira-de-magisterio-superior-e-as-cotas-para-negras-e-negros-nos-concursos-publicos-de-universidades-federais/#gsc.tab=0> . Acesso em 14 ago.2023.

Silva, Petronilha Beatriz Gonçalves; Silveiro, Valter Roberto (orgs.). 2003. *Ações Afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Inep.

Vaz, Livia Maria Santana e Sant'Anna. 2018. “As Comissões de Verificação e o direito à proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais”. In Dias, Gleidson Renato Martins; Júnior, Paulo Roberto Faber Tavares (orgs). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS: Campus Canoas.