UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS

LILIAN SEGNINI RODRIGUES

POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À DESIGUALDADE RACIAL: Uma análise da implementação da Lei nº 12.990/2014 em uma Instituição Federal de Ensino Superior

SÃO CARLOS
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS

LILIAN SEGNINI RODRIGUES

POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À DESIGUALDADE RACIAL: Uma análise da implementação da Lei nº 12.990/2014 em uma Instituição Federal de Ensino Superior

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, do Centro de Educação e Ciências Humanas, da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientador: Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina

SÃO CARLOS
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Pró-Reitoria de Pós-Graduação

Programa de Pós-Graduação em em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Lilian Segnini Rodrigues, realizada em 23/11/2017:

Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina
UFSCar

Prof. Dr. Pedro Caldas Chadarevian
UNIFESP

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho
UFSCar

Certifico que a sessão de defesa foi realizada com a participação à distância do membro Prof. Dr. Pedro Caldas Chadarevian e, depois das arguições e deliberações realizadas, o participante à distância está de acordo com o conteúdo do parecer da comissão examinadora redigido no relatório de defesa da aluna Lilian Segnini Rodrigues.

Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina
Presidente da Comissão Examinadora
UFSCar

DEDICATÓRIA

À minha família, sem a qual eu jamais teria conseguido desenvolver esse trabalho, pelo carinho constante e por compreenderem minhas ausências e ficarem sempre do meu lado, independentemente da situação. Angelo, Danilo e Davi, meus meninos, decido esse trabalho a vocês.

À minha querida e amada mãe, Mara, por seu amor incondicional e por ter me ajudado quando decidi retornar aos estudos. Sem você, com toda a certeza, eu não teria chegado até aqui.

Ao meu amado pai, Osvaldo (em memória), por me ensinar que a tolerância e a solidariedade ajudam a construir uma sociedade melhor.

Aos meus irmãos, Pamela, Luis Eduardo e Priscila, por tudo o que vivemos e pelo amor que temos uns com os outros, que nos mantem sempre unidos.

A toda população afro-brasileira, pela qual tenho profunda admiração, pela garra de aguentar firme a convivência em uma sociedade onde o racismo é velado e a discriminação ainda é predominante.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha família, por toda ajuda que me deram durante o desenvolvimento desta pesquisa. Meu esposo Angelo, que me acompanhou nos Congressos e nas entrevistas e que cuidou do nosso filho enquanto eu tive que trabalhar, além de me apoiar e me incentivar em todos os momentos. Meu filho Danilo, que me ajudou tanto com os afazeres da casa e com suas inteligentes opiniões sobre o tema da minha pesquisa... como eu tenho orgulho de ouvir sábias palavras que saem da sua boca, meu primogênito querido. E meu filhinho Davi, cuja existência me enche de alegria e entusiasmo. É por vocês que eu luto todos os dias.

Agradeço ao meu sábio e dedicado orientador, Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina, por tantas contribuições importantes e por me acompanhar nessa trajetória inesquecível.

Agradeço ao Prof. Dr. Mauro Rocha Côrtes, por ter me aberto os olhos sobre a importância das cotas raciais e por me instigar a fazer essa pesquisa. Tudo começou numa conversa nossa, Caju! Agradeço também por ter me autorizado a realizar essa pesquisa concomitantemente com o trabalho, quando ainda era meu chefe superior.

Agradeço à Profª. Drª. Vera Alves Cepêda e ao Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho, que aceitaram o convite de participar da banca da minha qualificação, sendo certeiros em suas sugestões e contribuições com o meu trabalho.

Agradeço novamente ao Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho e ao Prof. Dr. Pedro Caldas Chadarevian, por aceitarem participar da minha banca de defesa, contribuindo e enriquecendo meu trabalho com suas importantes considerações. Foi uma honra para mim tê-los na banca.

Agradeço ao Prof. Dr. Itamar Aparecido Lorenzon, meu atual chefe imediato, por permitir que eu continuasse com o afastamento para o mestrado e por me autorizar a realizar as entrevistas na ProGPe, além de me incentivar constantemente.

Agradeço à Claudia e a Karime, minhas amigas e companheiras de trabalho, que me concederam entrevistas, contribuindo muito com meu trabalho.

Agradeço a Heloisa Helena (Helô) e a Ana Minotto (Aninha), que foram também minhas chefes e sempre me apoiaram e me incentivaram a realizar esse curso, bem como me liberaram para afasta-me das atividades para realizar esse curso.

Agradeço a todos os meus colegas de trabalho, Inês, Ana Laurenti, Marisa, Mayra, Aninha, Karime, Ricardo e Claudia, da Divisão de Desenvolvimento de Pessoas, pelo carinho rotineiro e pela ajuda de sempre. Agradeço também a todos os outros servidores da ProGPe, pelo mesmo motivo.

Agradeço ao Joselicio Freitas dos Santos Junior (Juninho), Presidente do PSOL no Estado de São Paulo e Dirigente do Movimento Círculo Palmarino e à Alessandra Franco, Presidente do Tucanafro Santos, pelas entrevistas concedidas, que foram fundamentais para minha pesquisa e para o meu aprendizado. Admiro a luta diária de vocês pela inclusão social dos negros, dentre tantas outras ações sociais que praticam.

Agradeço a todos os meus colegas da 4ª turma do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, pelo sempre respeitoso convívio, pela amizade, pelas conversas, pelos debates, pelas risadas e tantas outras coisas, especialmente Thiago e Samira, que são anjos que Deus colocou em meu caminho.

Por fim, agradeço a todos servidores que trabalham ou já trabalharam no (e pelo) Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, coordenadores, vice-coordenadores, estagiários, colaboradores e todo corpo docente. Apesar de todas as dificuldades, vocês se saíram vitoriosos, pois esse curso, além de ser um sucesso, cumpre indiscutivelmente o seu papel de ensinar e formar mestres e gestores públicos conscientes e extremamente preparados para atuar no sistema público brasileiro, que carece muito de bons profissionais.

A todos, o meu muito obrigada!

“Falando apenas como indivíduo, sinto com intensidade que não devo envolver-me com pesquisa, a menos que ela prometa resultados que favoreçam as metas das pessoas afetadas e a menos que eu esteja preparado para dar todos os passos praticáveis para ajudar a transformar os resultados em ação”.

Gilbert White

RESUMO

A temática acerca de políticas públicas de ações afirmativas, especialmente a reserva de vagas para negros, seja no ingresso à Universidade, seja no serviço público, é bastante controversa. Muitos são os argumentos contra esse tipo de política, notadamente envolvendo a meritocracia. Porém, o alto nível de desigualdade racial no Brasil faz com que sejam necessárias essas políticas públicas, já que as políticas universalistas de inclusão se mostraram, ao longo do tempo, insuficientes para garantir a igualdade de oportunidade aos negros. Nesse sentido, após a reserva de vagas para negros nas universidades, é chegada a hora do Estado intervir no mercado de trabalho. Eis que é promulgada a Lei nº 12.990/2014, que reserva aos negros, por um período de dez anos, 20% das vagas de concursos públicos, no âmbito da União. O objetivo desta pesquisa, portanto, é analisar a implementação dessa política pública em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), localizada no Estado de São Paulo, identificando as fragilidades e propondo melhorias nessa etapa do processo. Para tanto, é feito um levantamento bibliográfico, além de um estudo de caso, cujo objeto empírico é a Universidade Federal de São Carlos. Para contribuir com as propostas de melhoria na implementação dessa política pública, entrevistas foram feitas com membros de dois movimentos negros distintos. Conclui-se que o processo de implementação dessa lei pode ser melhorado, de forma a ampliar o número de vagas reservadas aos negros. Ademais, levante-se o debate acerca do processo de verificação da veracidade da autodeclaração, envolvendo a dificuldade de estabelecimento de critérios objetivos. As melhorias propostas envolvem, especialmente, a conscientização dos agentes implementadores.

Palavras-chave: Ações Afirmativas; Implementação de Políticas Públicas; Instituições Federais de Ensino Superior; Lei 12.990/2014.

ABSTRACT

The issue of public policies for affirmative action, especially the reservation of vacants for blacks, whether on admission to the University or on the public service, is quite controversial. There are many arguments against this type of policy, notably involving meritocracy. However, the high level of racial inequality in Brazil makes these public policies necessary, since universalist policies of inclusion have proved insufficient over time to guarantee equal opportunity for blacks. In this sense, after the reservation of vacancies for blacks in universities, it is time for the state to intervene in the labor market. The Law 12,990 / 2014, which reserves for blacks 20% of the vacancies of public tenders for a period of ten years, within the Union, is hereby enacted. The objective of this research, therefore, is to analyze the implementation of this public policy in a Federal Institution of Higher Education (IFES), located in the State of São Paulo, identifying the fragilities and proposing improvements in this stage of the process. For that, a bibliographic survey is done, besides a case study, whose empirical object is the Federal University of São Carlos. To contribute to the proposals for improvement in the implementation of this public policy, interviews were made with members of two different black movements. It is concluded that the process of implementing this law can be improved in order to increase the number of vacants reserved for blacks. In addition, is raise the debate about the verification process of the veracity of self-declaration, involving the difficulty of establishing objective criteria. The proposed improvements involve, in particular, the awareness of the implementing agents.

Keywords: Affirmative Actions; Implementation of Public Policies; Federal Institutions of Higher Education; Law 12.990/2014.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIEPE	Atividade Curricular de Integração Ensino, Pesquisa e Extensão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CAAE	Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CoAADE	Conselho de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade
CoAd	Conselho de Administração
CoDG	Coordenadoria de Diversidade e Gênero
CoIDH	Coordenadoria de Inclusão e Direitos Humanos
ConsUni	Conselho Universitário
CoRE	Coordenadoria de Relações Étnico-Raciais
DEM	Partido Democratas
DOU	Diário Oficial da União
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
HU	Hospital Universitário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IFMA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LIBRAS	Linguagem Brasileira de Sinais
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MNU	Movimento Negro Unificado
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ON	Orientação Normativa
PAA	Programa de Ações Afirmativas
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
ProGPe	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PSB	Proteção Social Básica
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAADE	Secretaria de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade
SEGRT	Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SOC	Secretaria dos Órgãos Colegiados
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TAEs	Técnico-Administrativos em Educação
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UnB	Universidade de Brasília

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas 51
Figura 2: Anexo IV – Padrões Avaliativos do Edital nº 07/2016 do IFPA 58
Figura 3: Hierarquia da Carreira de Magistério Superior do Ensino Federal. 73

Gráfico 1: População desocupada de 10 anos ou mais de idade, por Cor/Raça – Brasil. 44
Gráfico 2: Percentual de Servidores ativos, detentores de cargo efetivo no Poder Executivo Federal segundo nível de escolaridade exigido para o cargo e raça ou cor - Brasil, 2014. 46
Gráfico 3: Servidores técnico-administrativos efetivos e ativos da UFSCar, por nível de classificação e cor/raça, em percentual - agosto/2017. 71
Gráfico 4: Percentual de servidores técnico-administrativos efetivos e ativos da UFSCar, por cor/raça - agosto/2017. 72
Gráfico 5: Servidores docente efetivos e ativos da UFSCar, por nível de classificação de cargo e cor/raça, em percentual - agosto/2017. 74
Gráfico 6: Percentual de servidores docentes efetivos e ativos da UFSCar, por cor/raça - agosto/2017. 75

Quadro 1: Principais conquistas ligadas aos Movimentos Negros ao longo da história do Brasil. 25
Quadro 2: Diretrizes Específicas da UFSCar - Ações Afirmativas e Políticas de Equidade. 65
Quadro 3: Diretrizes da Política de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade UFSCar... 68
Quadro 4: Algumas diretrizes específicas de promoção de ações e reflexões sobre as relações étnico-raciais da Política de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade UFSCar. 69
Quadro 5: Níveis de classificação dos cargos da carreira de Técnico-Administrativo em Educação – TAE. 70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade, por Cor/Raça – Brasil. 42
Tabela 2: Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade, por Cor/Raça e Setor de Atividade – Brasil. 43
Tabela 3: População desocupada de 10 anos ou mais de idade, por Cor/Raça e Faixa Etária - Brasil. 45
Tabela 4: Servidores técnico-administrativos efetivos e ativos da UFSCar, por nível de classificação e cor/raça, em números - agosto/2017. 71
Tabela 5: Servidores docentes efetivos e ativos da UFSCar, por carreira/classe e cor/raça, em números - agosto/2017. 74
Tabela 6: Concursos para docentes do campus São Carlos, realizados em 2014, classificados por departamento. 77
Tabela 7: Concursos para docentes do campus São Carlos, realizados em 2015, classificados por departamento. 78
Tabela 8: Concursos para docentes do campus São Carlos, realizados em 2016, classificados por departamento. 81
Tabela 9: Concursos para docentes do campus São Carlos, realizados em 2017, classificados por departamento. 83
Tabela 10: Concursos para docentes do campus Lagoa do Sino, realizados em 2014. 84
Tabela 11: Concursos para docentes do campus Lagoa do Sino, realizados em 2015. 85

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 16

2. BREVE HISTÓRICO DOS MOVIMENTOS NEGROS E A LUTA POR POLÍTICAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES RACIAIS 22

3. POLÍTICAS PÚBLICAS 27

3.1. Políticas Sociais: Universais *versus* Focais 30

3.2. Políticas de Assistência Social, de Proteção Social e de Promoção Social 33

3.3. Políticas Públicas Afirmativas para a População Negra: as cotas raciais 35

3.4. A Constitucionalidade das Ações Afirmativas: Igualdade Constitucional *versus* Igualdade de Oportunidades 38

3.5. A Necessidade das Ações Afirmativas para Negros 41

3.6. Ações Afirmativas para Negros no Serviço Público: A Lei nº 12.990 de 2014 47

4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 51

4.1. Desafios da Implementação de Políticas Públicas no Brasil 54

4.2. Falhas Identificadas na Implementação da Lei nº 12.990/2014 56

5. METODOLOGIA 61

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO 62

6.1. Objeto Empírico: a UFSCar 63

6.1.1. Diretrizes da UFSCar em Prol das Ações Afirmativas e Outras Políticas de Equidade 64

6.1.2. Panorama dos Servidores da UFSCar Classificados por Cor/Raça 70

6.2. Análise dos editais de concursos públicos 76

6.2.1. Concursos para docentes 76

6.2.2. Concursos para técnico-administrativos 87

6.3. Análise do conteúdo das entrevistas 92

6.3.1. Entrevistas com servidores da UFSCar 93
6.3.2. Entrevistas com membros dos Movimentos Negros 97

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 103

7.1. Propostas de melhoria na implementação da Lei nº 12.990/2014 em IFES 105

REFERÊNCIAS 107

APÊNDICES 113

Roteiro de Perguntas para a Entrevista Semiestruturada com os Gestores das IFES 113

Roteiro de Perguntas para a Entrevista Semiestruturada com os Integrantes do MN 114

ANEXOS 115

I. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014 115

II. EMI nº 00195/2013 MP SEPPIR 117

III. Orientação Normativa nº 3, de 1º de Agosto de 2016 119

IV. Parecer Consubstanciado do CEP 120

1. INTRODUÇÃO

A sanção da Lei nº 12.990 de 09 de julho de 2014 (Anexo I), que reserva aos negros 20% das vagas em concursos públicos federais por um período de dez anos, causou e ainda causa muita polêmica e discussões sobre a sua importância, dividindo opiniões e trazendo, para muitas pessoas, uma sensação de injustiça, já que a referida lei, segundo essas pessoas, "privilegia" o candidato com base na cor da sua pele em detrimento da meritocracia.

A polêmica também gira em torno do princípio constitucional da igualdade, segundo o qual muitos acreditam que essa política pública fere ao Art. 5º da nossa Carta Magna, que traz a famosa redação: "Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza [...]" (BRASIL. CF, 1988), além do fato dela não estar atrelada à situação socioeconômica do candidato, mas, exclusivamente, à sua raça.

A maior justificativa para a existência de Leis de Cotas Raciais, obviamente, é muito conhecida e remonta à dívida histórica que o Brasil possui com os negros: a escravidão, que durante anos destinou os negros a uma condição de vida totalmente precária, com acesso muito restrito a recursos e nenhuma autonomia social, características essas que, somadas ao preconceito racial, resultam, nos dias de hoje, em uma considerável desigualdade socioeconômica em relação aos brancos. Todavia, especialmente com relação à Lei nº 12.990/2014, além da questão da desigualdade socioeconômica, vem outro fator a ser minimizado: o racismo institucional.

Segundo Silvério (2002, p. 222), a forma como os indicadores sociais são apresentados, como se existisse uma convergência entre desigualdade econômica e desigualdade racial, é problemática, uma vez que exclui a outra parte, que é explicada pelo racismo. Segundo o autor, "a discriminação racial teve uma configuração institucional, tendo o Estado legitimado historicamente o racismo institucional".

Dessa forma, é necessário que as políticas públicas também sejam voltadas para a minimização do racismo e, no caso da Lei nº 12.990/2014, do racismo institucional, que é aquele praticado no âmbito de toda a sociedade, sem que essa perceba que está cometendo. Ou seja, é o racismo enraizado no âmago da sociedade, que, por ser velado, é difícil de ser mensurado.

Estudos mostram que há uma discrepância no serviço público federal entre o percentual de negros servidores e o percentual total de negros da população brasileira, já que

dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE apontam que negros e pardos têm baixa representatividade no serviço público federal. Apesar de constituírem mais da metade da população brasileira, ocupavam, em 2013, quando o projeto da Lei nº 12.990/2014 foi encaminhado ao Congresso Nacional, menos de 30% dos cargos do Poder Executivo. Em carreiras de maior remuneração, os percentuais são significativamente menores: nas funções na Diplomata, de Auditor da Receita Federal e de Procurador da Fazenda Nacional, por exemplo, negros e pardos não chegam a 15% do total de servidores (SILVA; SILVA, 2014).

De acordo com IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011), as desigualdades de raça, assim como as de gênero, são estruturantes da desigualdade social brasileira, sendo essa afirmativa insistentemente evidenciada pela sociedade civil, em especial pelos movimentos negros, ao longo das últimas décadas, onde inúmeras são as denúncias que apontam para as piores condições de vida de negros, para as barreiras à participação igualitária em diversos campos da vida social e para as consequências que essas desigualdades e discriminações produzem, não apenas para esse grupo específico, mas para a sociedade como um todo.

Tais evidências são confirmadas pelo IPEA através de estudos e pesquisas estatísticas que subsidiam o governo na elaboração de políticas públicas de combate às desigualdades. Vários estudos realizados nos primeiros anos da década atual, embora demonstrassem uma melhora nas condições de vida da população negra devido às políticas públicas até então adotadas, apontavam a necessidade de uma forte intervenção do Estado, com adoção de políticas de ações afirmativas mais amplas. Esses estudos mostravam que era chegada a hora de agir para impulsionar a inclusão racial no mercado de trabalho.

Chadarevian (2011) concluiu em seu estudo realizado no ano de 2011 que apenas uma intervenção no funcionamento do mercado de trabalho, à luz das políticas aplicadas em países como os Estados Unidos e a Inglaterra, no sentido de interromper a atuação de mecanismos de discriminação, seria capaz de diminuir a distância que separa negros e mestiços de brancos na estrutura de classes e de rendimentos na economia brasileira.

Em julho de 2010 foi sancionada a Lei nº 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, o qual prevê, em seu Artigo 39, o dever do poder público em assegurar a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante

a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

Com base nisso foi dado o primeiro passo e, quatro anos após a instituição do Estatuto da Igualdade Racial, foi sancionada a Lei nº 12.990/2014, garantindo aos negros uma reserva de 20% (vinte por cento) das vagas em concursos públicos federais, o que gerou, como já mencionado, uma grande repercussão e inúmeros questionamentos sobre sua importância e legitimidade, bem como sobre a sua constitucionalidade.

A polêmica causada pela aprovação da lei foi imediata e focalizada em grupos que são contra esse tipo de política pública, como pôde ser observado em alguns debates em fóruns, blogs, redes sociais e na mídia. Inclusive no Plenário que votou o projeto da lei, a controvérsia foi grande e palavras como "racista", "separatista" e "imoral" foram utilizadas por deputados para qualificar a proposta. Mesmo após a aprovação do projeto da Lei nº 12.990/2014, há quem a qualifique como uma política "vitimista". De acordo com Vieira e Medeiros (2013) o vigor desses debates, por vezes, faz com que algumas confusões sejam evidenciadas, contrariando fatos históricos.

Muito embora persistam os debates acerca da constitucionalidade das ações afirmativas, especialmente nas cotas raciais para ingresso em universidades e no serviço público, o disposto na Lei nº 12.990/2014 deve ser cumprido. Portanto, cabem às instituições públicas federais garantirem a sua implementação. Contudo, analisando superficialmente, ao ser sancionada, essa Lei foi omissa com relação aos procedimentos essenciais que deveriam ser aplicados nos concursos públicos, como por exemplo, à comprovação da qualidade de negro do candidato, o que acarretou em divergentes procedimentos em instituições distintas.

Apesar da Lei deixar claro em seu Art. 2º que "poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE", prevê pena de eliminação do concurso e anulação da admissão (em caso de nomeação) ao candidato que realizar declaração falsa.

Portanto, algumas instituições adotaram, em analogia à reserva de vagas para negros em universidades públicas, somente a autodeclaração. Outras, porém, concluíram que somente a autodeclaração seria insuficiente para garantir a correta implementação da política pública e optaram por avaliar fisicamente o candidato através de uma equipe multidisciplinar.

Tendo em vista as interpretações distintas e a preocupação dos legisladores em garantir a inclusão do público-alvo pretendido, em 02 de agosto de 2016 a Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público – SEGRT publicou a Orientação Normativa (ON) nº 3, de 1º de agosto de 2016 (Anexo III), que dispõe sobre as regras para a aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990/2014, obrigando, portanto, todas as instituições a adotarem as características fenotípicas dos candidatos como condicionante para a utilização da reserva de vagas para negros, as quais devem ser constatadas por comissão designada para tal fim, com competência deliberativa.

Assim sendo, essa ON anula qualquer possibilidade de se utilizarem características exclusivamente genotípicas no ingresso ao serviço público federal pela Lei nº 12.990/2014, excluindo, portanto, dos benefícios a que se propõe a lei, candidatos que embora possuam ancestralidade genética da raça negra, não têm características fenotípicas acentuadas[1].

Isso trouxe à tona mais uma discussão envolvendo essa política pública, que diz respeito ao duplo propósito das ações afirmativas, sendo o primeiro ligado ao resgate socioeconômico da população negra, que tende a privilegiar o genótipo, comumente associado a outros fatores, como educação e renda. O segundo privilegia a superação do racismo, colocando o fenótipo como um fator crucial.

Ao ser aprovado apenas com o texto o qual exigia a autodeclaração, o projeto da Lei nº 12.990/2014 levou muitos a crer que essa política pública estaria trabalhando nessas duas frentes. Porém, após a publicação da ON SEGRT nº 3, ficou claro que o propósito da lei é atingir o preconceito racial. Se por um lado a intenção de regulamentação proposta pela ON SEGRT nº 3 tenha sido válida, por outro acarretou em outro problema na implementação da lei, uma vez que a ON não define como deve ser feita a avaliação de fenótipo[2].

Além de toda essa complexidade que gira em torno da Lei nº 12.990/2014, a temática da implementação de políticas públicas tem sido foco de grandes discussões, tanto na academia quanto na Administração Pública de todas as esferas, se tornando um grande desafio,

---

[1] O termo genótipo refere-se à constituição genética do indivíduo, ou seja, aos genes que ele possui. O termo fenótipo é empregado para designar as características apresentadas por um indivíduo, sejam elas morfológicas, fisiológicas e comportamentais. Entre as características fenotípicas visíveis, podemos citar a cor do indivíduo.

[2] Em entrevista ao G1, o professor de biantropologia da UFPA – Universidade Federal do Pará, Hilton Silva, afirma que "se cada instituição definir o que considera como fenótipos, haverá centenas de definições diferentes, criando muito mais confusão" (G1, 2016).

pois, apesar de todos os estudos sobre o tema, ainda não se pode dizer que haja um consenso sobre esse processo (FERNANDES et al., 2013). Portanto, esses fatores justificam a relevância da presente pesquisa, tanto para a academia quanto para a gestão pública de uma forma geral. Outrossim, pretende-se, com essa pesquisa, contribuir com a opinião pública favorável a esse tipo de política pública, já que a opinião pública é fundamental para o sucesso da política pública.

De acordo com Howlett (2000, p. 186) a "opinião pública é uma 'condição de fundo' importante, com base na qual a formação de políticas ocorre e depende". Ademais, o fato de que as ações do governo precisam ser legitimadas em países democráticos garante que a opinião pública continuará sendo importante, sendo um fator que deverá sempre ser levado em consideração pelos formuladores das políticas, que poderão gastar muito tempo e esforço tentando administrá-la e manipulá-la.

Outro ponto importante que essa pesquisa aborda é a discricionariedade do implementador. Toda política pública, ao ser implementada, carrega um certo grau de discricionariedade do agente implementador, geralmente envolvendo questões de interpretação. O modo de interpretar a política pública envolve, dentre outras coisas, as convicções e ideologias do implementador. Diante desse contexto, essa pesquisa parte da hipótese de que a implementação da Lei nº 12.990/2014 varia de implementador para implementador, o que acaba, em alguns casos, limitando os resultados da política pública.

Com relação ao problema de pesquisa se resume na seguinte questão: Como a Lei nº 12.990/2014 vem sendo implementada na Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) objeto desta pesquisa e quais estão sendo as dificuldades decorrentes desta implementação? Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa é analisar a implementação dessa política pública, identificando as fragilidades e propondo melhorias nessa etapa do processo. Para tanto, será feito um levantamento bibliográfico, além de um estudo de caso, cujo objeto empírico é a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Como objetivos específicos temos: fazer uma breve apresentação da UFSCar, bem como das diretrizes que a norteiam em relação às ações afirmativas; apresentar um panorama do quadro de servidores da UFSCar, classificados especialmente por cor/raça; analisar editais de concursos públicos da IFES objeto da pesquisa desde a sansão da Lei nº 12.990/2014, bem como as nomeações; entrevistar os gestores responsáveis pelos concursos públicos, buscando informações indispensáveis ao andamento da pesquisa; entrevistar

militantes de dois movimentos negros distintos, cujas raízes político-ideológicas são opostas, porém que lutam por essa mesma causa, sendo eles: Movimento Negro Tucanafro, ligado ao PSDB e Movimento Negro Círculo Palmarino, cujas lideranças são filiadas ao PSOL[3].

O trabalho está estruturado em sete seções, sendo essa introdução sua primeira seção. As demais seguem da seguinte forma: A seção 2 resgata um breve histórico sobre os movimentos negros e a luta por políticas públicas de inclusão racial e igualdade de oportunidades, tendo como objetivo uma contextualização sobre as demandas desse grupo historicamente excluído. Na seção seguinte é abordado o conceito de políticas públicas, com foco no paradigma contemporâneo de políticas públicas, o paradigma dos sistemas, ou redes de políticas públicas.

Após essa visão geral, são apresentados aspectos conceituais importantes para a caracterização das políticas de ações afirmativas e uma exposição do debate acerca de sua constitucionalidade, analisando argumentos e reunindo elementos que possam justificar a necessidade destas políticas no serviço público. A seção 4, por sua vez, traz à tona um referencial teórico sobre implementação de políticas públicas, apontando seu conceito e seus desafios em âmbito nacional, dando ênfase nos eventuais problemas já identificados na implementação da Lei nº 12.990/2014. Na seção seguinte é apresentada a metodologia desta pesquisa e os procedimentos para coletas de dados e informações. Posteriormente serão apresentados os resultados e, por fim, as considerações finais e as propostas de melhorias.

[3] Embora seja importante para a relevância da pesquisa, não serão abordadas nessa as diretrizes de Governo, ou seja, não daremos voz ao Governo uma vez que a Lei nº 12.990/2014 foi sancionada e, não apenas isso, foi prioridade no Governo da ex-presidenta Dilma Rousseff, impedida de continuar no cargo em agosto de 2016. Não está claro, no atual contexto político, se a referida lei continua sendo uma prioridade e se as ações afirmativas continuam sendo diretrizes do atual Governo, que substituiu o Governo de Dilma Rousseff.

2. BREVE HISTÓRICO DOS MOVIMENTOS NEGROS E A LUTA POR POLÍTICAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES RACIAIS

Os quase quatrocentos anos de escravidão no Brasil, aos quais foram submetidos os negros, trouxeram consequências sociais catastróficas que ainda hoje não foram superadas. Não é para menos, já que, se considerarmos a perspectiva eurocêntrica de que o Brasil foi descoberto em 1500, sendo a Lei Áurea assinada somente em 1888, o país viveu mais de 75%, desde sua "descoberta", sob o regime escravista.

Todavia, a situação de desigualdade a qual vive os negros no Brasil já esteve pior, não fosse pelos movimentos negros e por suas lutas por políticas públicas de combate à desigualdade racial. Logo, esses movimentos merecem destaque nesta pesquisa, pois sem eles a inclusão social do negro talvez não tivesse se tornado pauta na agenda governamental.

O movimento negro foi determinante na temática da inclusão racial no Brasil, desconstruindo a ideia de uma democracia racial. Segundo Pinto[4] (1993 apud DOMINGUES, 2007, p. 101), o movimento negro pode ser definido como:

> [...] a luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural.

É sabido que desde o período escravista no Brasil, alguns negros já se mobilizavam para colocar um fim nesse regime, rebelando-se contra os seus opressores e formando os Quilombos, sendo que o mais conhecido é o Quilombo dos Palmares, liderado por Zumbi dos Palmares e sua esposa Dandara. Portanto, a luta dos negros começa antes mesmo do fim oficial da escravidão.

Domingues (2007) aponta que, ao final da escravidão, no início do regime republicano, os negros eram marginalizados, seja política, social ou psicologicamente, o que acarretou na institucionalização de dezenas de movimentos de mobilização racial em alguns estados da nação. "De cunho eminentemente assistencialista, recreativo e/ou cultural, as

[4] PINTO, R. P. **Movimento negro em São Paulo:** luta e identidade. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

associações negras conseguiam agregar um número não desprezível de ‘homens de cor’, como se dizia na época” (CUNHA JR.[5], 1992 apud DOMINGUES, 2007, p. 103).

Sendo o foco desta pesquisa as políticas públicas de combate à desigualdade racial, restringiremos, nessa explanação, as lutas dos movimentos negros ao cunho estritamente político, no sentido de mobilizar ações do Estado em prol da inclusão racial.

Para os estudiosos das teorias dos movimentos sociais, foram os manifestos e protestos dos movimentos negros que alteraram o comportamento dos formuladores de políticas públicas, que passaram a elaborá-las também pensando na valorização e inclusão do negro, em especial nas últimas décadas em que o Estado brasileiro adotou medidas visando à superação das desigualdades raciais, como, por exemplo, as leis de cotas raciais. O que antes não era pauta na agenda governamental passou se modificar na década de 1970, que foi palco de grandes mobilizações em torno da questão racial (CONCEIÇÃO, 2010).

Naquela ocasião, enfrentar o “mito da democracia racial”, que ganhou força especialmente a contar da publicação da obra *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre, em 1933, foi o grande desafio dos movimentos negros, uma vez que o mito em questão caracterizava como harmoniosas as relações de raça no Brasil, apontando a miscigenação como contribuidora brasileira fundamental à civilização do planeta. Ainda segundo esse mito, não havendo preconceito de raça no Brasil, o atraso social dos negros em relação aos não negros se dava exclusivamente devido à escravidão, e não ao racismo, o que não é e nunca foi verdade. Para completar esse argumento, as Constituições antecessoras a de 1988 nunca teriam diferenciado os cidadãos por raça ou cor, renegando veementemente o racismo, cujo mito da democracia racial afirmava não existir no Brasil (ALBERTI; PEREIRA, 2005).

Dessa forma, a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, com relação às questões relacionadas à cor e à raça, bem como a criminalização do racismo, tornando-o, inclusive, crime inafiançável, foi uma das grandes conquistas dos movimentos negros, que haviam passado por situações muito difíceis durante a ditadura militar. De acordo com Skidmore[6] (1994, apud DOMINGUES, 2007, p. 111):

> O golpe militar de 1964 representou uma derrota, ainda que temporária, para a luta política dos negros. Ele desarticulou uma coalizão de forças que palmilhava no enfrentamento do “preconceito de cor” no país. Como consequência, o Movimento

[5] CUNHA JR. H. **Textos para o movimento negro**. São Paulo: Edicon, 1992.

[6] SKIDMORE, T. **O Brasil visto de fora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 137

> Negro organizado entrou em refluxo. Seus militantes eram estigmatizados e acusados pelos militares de criar um problema que supostamente não existia, o racismo no Brasil.

Segundo Domingues (2007), durante o período da ditadura militar, que enfraqueceu os movimentos negros, as ações eram isoladas e fragmentadas e, embora nunca tivessem deixado de existir, não tinham um sentido político de enfrentamento com o regime. Foi apenas em 1978, com a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU), criado em ato público nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, na presença de mais de duas mil pessoas, que o movimento negro organizado volta à cena política do país, tendo como referencial lideranças estadunidenses como Martin Luther King, Malcon X e organizações negras marxistas, como os Panteras Negras, além de movimentos externos de libertação de países africanos, sobretudo de língua portuguesa, como Guiné Bissau, Moçambique e Angola.

Essas influências contribuíram para a radicalização do discurso do MNU contra a discriminação racial. O MNU foi um marco na história dos movimentos negros no Brasil, pois tinha como proposta unificar a luta de todos os grupos, transformando-as em uma única luta antirracista de escala nacional, com o objetivo de fortalecer o poder político do movimento negro.

Na década de 1980, com a proximidade da Assembleia Constituinte, os movimentos negros ampliaram a mobilização social e multiplicaram a realização das reuniões com o propósito de elaborar propostas visando à inclusão racial e ao combate ao racismo e à discriminação racial. Especialmente no ano de 1988, o Brasil assistiu uma forte mobilização do movimento negro organizado em razão dos 100 anos de abolição da escravidão no país e em relação às precárias condições da população negra em termos socioeconômicos. Foi nesse ano que foi promulgada a nova Carta Magna do Brasil, que tornou o racismo crime inafiançável e imprescritível e, apesar de não versar propriamente sobre o combate à discriminação racial, determinou os seus fundamentos (JACCOUD et al., 2009a).

A partir da CF de 1988, emerge no Brasil um número considerável de programas e iniciativas do governo voltados à questão da diversidade. Especialmente a partir da década de 2000, a sociedade brasileira pôde presenciar a criação de leis, programas nacionais e conferências municipais, estaduais e federais que buscam combater desigualdades, preconceitos e discriminações, como também a criação de secretarias específicas para políticas relativas às diferenças, como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), criada em 2003 (BALIEIRO, 2012).

"Isso ocorreu em função da forte mobilização de setores dos movimentos negros no período preparatório e durante a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban, África do Sul" (CONCEIÇÃO, 2010, p. 88).

Dessa forma, resta claro que se não fosse pelas inciativas dos movimentos negros, políticas como a Lei nº 12.990/2014, que visam a igualdade de oportunidades para a população negra, não se tornariam realidade no Brasil.

O Quadro 1 traz um breve resumo das principais conquistas políticas dos movimentos em prol da população negra, desde a época da escravatura, período esse que contou com a contribuição do movimento abolicionista, formado não apenas por negros ex-escravos, como Luís Gama, mas por políticos, advogados, intelectuais, jornalistas e religiosos. Lembrando que a resistência dos negros ao trabalho escravo foi um dos fatores que levaram à abolição da escravatura.

Quadro 1: Principais conquistas ligadas aos Movimentos Negros ao longo da história do Brasil.

Ano	Conquista
1850	Lei Eusébio de Queirós: Extinção do tráfico negreiro.
1871	Lei do Ventre-Livre: Tornava livres os filhos de escravos nascidos a partir de sua promulgação.
1885	Lei Saraiva-Cotegipe (ou dos Sexagenários) promulgada em 28 de setembro de 1885: beneficiava os negros de mais de 60 anos garantindo-lhes a liberdade.
1888	Abolição da Escravatura através da Lei Áurea de 13 de maio de 1888, com a contribuição do movimento abolicionista.
1951	Lei 1.390/1951, conhecida como Lei Afonso Arinos: proíbe qualquer tipo de discriminação racial no país.
1988	Constituição Federal: torna o racismo crise inafiançável e imprescritível e estabelece os princípios que fundamentavam o combate à discriminação racial.
1989	Lei nº 7.716/1989, conhecida como Lei Caó (em homenagem ao seu idealizador, o deputado Carlos Alberto de Oliveira): Tipifica o crime de racismo no Brasil.
1996	Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB): inclui no ensino de história as contribuições da cultura africana para a formação do povo brasileiro.

Ano	Conquista
2003	Lei 10.639/2003: altera a Lei nº 9.394/96, incluindo a comemoração ao Dia da Consciência Negra (20 de novembro) no calendário escolar e a discussão sobre a história, a cultura e a valoração dos africanos e afro-brasileiros nos currículos escolares em todas as redes de ensino.
2010	Lei nº 12.288/2010, sancionada em julho de 2010: instituiu o Estatuto da Igualdade Racial
2012	Lei 12.711/2012: determina a criação de cotas no ingresso à universidade pública para a população negra.
2013	Criação da SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade, pelo Governo Federal, em março de 2013.
2014	Lei 12.990/2014: determina a reserva de 20% das vagas de concursos públicos aos negros.

Fonte: Elaborada pela autora (2017)

As três primeiras "conquistas" mostradas no quadro acima foram, a bem da verdade, inócuas, já que pouco ou nada beneficiaram os negros. A primeira, a extinção do tráfico negreiro, foi uma pressão da Inglaterra por razões econômicas, já que essa, no auge da sua Revolução Industrial, estava à procura de mercado consumidor e a escravidão se mostrava uma grande barreira para essa consolidação. Ou seja, a extinção do tráfico negreiro não foi pensando no bem-estar dos negros, mas sim em prol do sistema capitalista (COSTA, 2012).

A segunda e a terceira tiveram poucos efeitos práticos. A segunda, Lei do Ventre Livre, pouco iria alterar a condição da criança negra se tivesse vigorado por mais tempo, já que, sendo filha de escravos, estaria sujeita as mesmas condições precárias de vida. A terceira, por sua vez, Lei dos Sexagenários, ficou conhecida como a Lei do Grande Riso, já que a maioria dos escravos não chegava aos sessenta anos, tamanhas eram as privações às quais eram submetidos, bem como a exploração para o trabalho, e os que chegavam não tinham condições de garantir o próprio sustento (SENADO, 2008) .

Todavia, esses três fatos contribuíram para o que aconteceria no ano de 1888, a abolição da escravidão, impulsionando as forças que pressionavam o fim desse regime. De modo geral, o rol de conquistas apresentados no Quadro 1 foram essenciais para a população negra, em que pese a desigualdade ainda existente. Uma das conquistas mais significativas para reduzir essa desigualdade são as políticas que envolvem as reservas de vagas, seja para a universidade ou para o serviço público, uma vez que diminuem, ainda que em pequena proporção, o abismo existente entre negros e não negros.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas é um tema que, nos dias atuais, está muito presente nos debates, na mídia e nos trabalhos acadêmicos, bem como nas conversas formais e informais entre cidadãos de todo o mundo. Os efeitos da Era da Informação, que nos mantêm constantemente atualizados sobre noticiários do mundo inteiro, inclusive sobre política, nos permite uma avaliação instantânea sobre a atuação dos governos, sendo essa "atuação" a definição mais simples do que vem a ser o conceito de políticas públicas. A literatura sobre essa temática é vasta, contudo, não é conclusiva, uma vez que são muitas, e às vezes distintas, as definições acerca do que são políticas públicas.

Para Cepêda e Brasil (2015, p. 13) conceituar políticas públicas não é trivial ou mesmo passível de ser feito mediante uma única citação, pois "o campo de políticas públicas é, originalmente, multidisciplinar, ou seja, abrange conhecimentos ligados a distintos campos do conhecimento, como a ciência política, administração pública, sociologia, direito entre outras áreas".

Na literatura brasileira, por exemplo, há vários autores que conceituam políticas públicas, dentre os quais podemos destacar Secchi (2013, p. 1-2), Saravia (2006, p. 28) e Souza (2006, p. 26). De acordo com Secchi, "políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões", e ainda, "uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público". Já na visão de Saravia, "tratam-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade". Souza, ao conceituar política pública, a resume como "o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no curso dessas ações".

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

Souza (2006) analisa qual é o papel dos governos na definição e implementação de políticas públicas, descartando definições simplificadas, como o pluralismo (pressões de

grupos de interesse) e o eletismo (políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder), bem como as estruturalistas e funcionalistas (que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais). Segundo a autora, existe uma autonomia relativa do Estado no âmbito das políticas públicas, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora seja influenciado externa e internamente.

Tais influências são características de um novo paradigma pelo qual está, nos dias de hoje, estruturada a sociedade: o paradigma dos sistemas. De acordo com Kotlinski e Giulianis (2012, p. 301) "um sistema complexo, pois feito de vários outros subsistemas, mas que se complementam e se completam quando os objetivos são voltados para um determinado fim. Dentro de uma esfera ampliada da visão inicial de Estado e sociedade". Para esses autores, não é mais possível enxergar o Estado, a sociedade e o Direito como entidades independentes, mas sim como componentes de um mesmo sistema que, dentre suas variadas competências, está a formulação de políticas públicas.

Logo, não é prerrogativa do Estado a elaboração de políticas públicas, pois essas, de acordo com o paradigma dos sistemas, devem ser formuladas em parceria com a sociedade, que através dos seus direitos sociais e políticos, usufrui da democracia e da cidadania para participar ativamente desse processo (KOTLINSKI; GIULIANIS, 2012).

Secchi (2013, p. 2-3) define essa abordagem como multicêntrica, pois, diferente da visão estadocêntrica, na qual o Estado detém o monopólio da formulação das políticas públicas, a exclusividade dessa ação não cabe ao Estado. Aliás, na abordagem multicêntrica, ou policêntrica, não há exclusividade de nenhum ator, pois essa considera "organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas".

Para Kotlinski e Giulianis (2012), em tese, esse novo paradigma de políticas públicas reflete uma sociedade civil envolvida e compromissada com o futuro da nação. A combinação de agentes envolvidos na formulação de políticas públicas, elegendo prioridades que visam o desenvolvimento do país, em particular, e voltadas para o cenário global, torna-se, dessa maneira, imposições sobre a sociedade, passando a ter um caráter coercitivo que assinala que determinadas condutas são obrigatórias, mas que, ao mesmo tempo, são cumpridas porque refletem decisões debatidas nas arenas públicas.

Essa forma de se “fazer” políticas públicas muito está relacionada com a democracia participativa, que ganhou força após a redemocratização do Estado, cujo marco legal foi a promulgação da CF de 1988, se tornando recorrente, porém, no contexto dos governos de esquerda formados na América Latina a partir dos anos 2000, conforme aponta Romão (2014). Com relação a essas arenas de participação política, o autor afirma que:

> As instâncias mais centrais nessa arquitetura participativa são os conselhos e as conferências de políticas públicas, seguidas das audiências públicas. Os conselhos são instâncias de relação entre representantes do governo e da sociedade civil no contexto de um setor de política pública. Assim, existem no nível nacional, estadual e municipal, especialmente nos setores mais desenvolvidos de políticas públicas (ROMÃO, 2014, p. 3).

Esses espaços de participação pública são fundamentais para a formulação de políticas públicas que sejam realmente eficazes no atendimento às demandas da sociedade. Contudo, há um consenso na literatura brasileira que coloca em dúvida a efetiva capacidade desses espaços atingirem o seu papel democratizante, que muito está relacionado com os conflitos de interesses e com a velha premissa de que os interesses dos mais poderosos, na maioria dos casos, acabam prevalecendo.

No entanto, é precipitado desmerecer essas arenas de participação política, pois, dependendo das forças sociais envolvidas no debate, dentre outras coisas, não há como o Governo negligenciar certas demandas da sociedade, como no caso das demandas de grupos excluídos que realizam grandes mobilizações no intuito de incluir na agenda governamental as suas necessidades em termos de políticas públicas.

Ademais, para Secchi (2013), se o Estado, por um lado, detém o monopólio de criar leis e instrumentos punitivos para usar sobre aqueles que não as cumprem, por outro lado, a sociedade tem acesso a outros instrumentos de política pública, como por exemplo: informação, campanhas, prêmios, incentivos positivos, prestação de serviços, etc., portanto, a coerção não é o único mecanismo de política pública. Essa é uma das características da visão multicêntrica de políticas públicas defendidas pelo autor.

> Sendo assim, a sociedade busca, através de seus componentes, estruturar as Políticas Públicas. Políticas estas que deverão ser capazes de atender e corresponder às necessidades e expectativas dos cidadãos, como algo significativo. E por serem significativas são capazes de desencadear mudanças estruturais (KOTLINSKI e GIULIANIS, 2012, p. 302).

O vínculo entre sociedade e Estado, o nível de afastamento ou aproximação, as formas como se utilizam, ou não, os canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e as organizações públicas, determinam contornos próprios para as políticas públicas voltadas para a sociedade. “Indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania” (HÖFLING, 2001, p. 39).

Dessa forma, devido às várias manifestações da sociedade, surgem políticas públicas como as políticas afirmativas para a população negra, as quais serão abordadas no item 3.3 e que são a essência desta pesquisa. Antes, porém, é necessário elucidar a diferença entre políticas universais e políticas focais.

3.1. Políticas Sociais: Universais *versus* Focais

Segundo Höfling (2001) as políticas sociais se referem às ações que caracterizam o nível de proteção social implementado pelo Estado, a princípio voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, com vistas a diminuir as desigualdades estruturais herdadas do desenvolvimento econômico. As políticas sociais emergiram no século XIX em virtude dos movimentos populares e eram voltadas aos conflitos existentes entre capital e trabalho, no desenrolar das primeiras revoluções industriais.

As políticas sociais podem ser classificadas como universais ou focalizadas. Resumidamente, as políticas universais são aquelas que destinam os recursos públicos a todos os cidadãos, sem distinção de qualquer natureza. Já as políticas focais, ou focalizadas, são uma tentativa de redirecionar esses recursos públicos para os mais pobres e/ou excluídos (MELLO[7], 2007 apud ALMEIDA, 2011).

A discussão acerca da implementação de políticas universais ou políticas focalizadas é ampla e polêmica, comumente envolvendo ideologias e diretrizes de governo. Os defensores das políticas universais garantem que essa é a melhor opção, já que, para enfrentar o problema do aumento da pobreza, de indigentes e de excluídos em profusão, mesmo em

[7] MELLO, C. J. H. **Focalização de Políticas Públicas**: teoria e prática. 2004. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.

períodos de crescimento econômico continuado, é necessário que a política pública tenha um escopo mais amplo, sob risco de que as focalizadas "sirvam como paliativos para a desigualdade social e não como meio de produzir a conquista de direitos sociais coletivos, na direção de uma sociedade menos desigual" (THEODORO; DELGADO, 2003; ALMEIDA, 2011, p. 150).

Alguns autores vão mais longe nas críticas à abordagem focalizada de política pública, como o caso de Ivo (2001, p. 67-68), que impõe uma lógica perversa à focalização. O autor afirma que:

> No âmbito do tratamento da questão 'social', retira-se o caráter universalista dos direitos, especialmente aqueles securitários, para uma política que se orienta gradativamente para uma avaliação dos atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e morais (aqueles que 'devem' receber a assistência). Por outro lado, o caráter fragmentado da incorporação de diferentes segmentos das classes trabalhadoras ao sistema (baseado num sistema de direitos, restrito à camada assalariada) gerou uma reconversão perversa de benefícios-obrigações em privilégios. Hoje, o que é dever de proteção do Estado (para todos) reconverte-se, supostamente e de forma perversa, em indivíduos-perversos-imorais ao sistema, responsáveis pela miséria dos outros.

Com relação aos defensores das políticas focalizadas, a maioria afirma que essa abordagem é mais eficaz para a promoção da justiça social, uma vez que num país com extremo nível de desigualdade, como o Brasil, "algumas políticas focalizadas são importantes para a efetividade de direitos ditos universais, que, na prática, ainda se encontram distantes da realidade do País" (FARIA et al., 2007, p. 289).

Segundo Faria et al. (2007, p. 290) a eficiência dos gastos sociais é um dos mais importantes argumentos em prol das políticas focalizadas, já que, "quanto mais preciso for o método utilizado para alcançar os pobres, menor será o desperdício, e menores serão os custos envolvidos para se chegar ao objetivo desejado". Os autores ainda afirmam que uma forma simples de explicar a importância e a necessidade de políticas públicas focais para combater a pobreza é admitir, a priori, a hipótese de que seja possível discriminar exatamente quem é pobre e quem não é pobre.

Entende-se como pobreza não somente a falta de renda para a aquisição de bens e serviços, mas também a falta de acesso aos direitos sociais constitucionais básicos e, principalmente, a impossibilidade do indivíduo realizar suas escolhas. Ou seja, a pobreza é considerada um fenômeno complexo e multidimensional (COSTA; COSTA, 2016).

A dificuldade ou a falta de acesso aos direitos sociais previstos na Carta Magna é o grande motivo da importância das políticas sociais focalizadas, já que, sem a existência dessas, os indivíduos pobres, especialmente os muito pobres, não teriam condições de usufruir de alguns desses direitos básicos. O direito à educação superior pública e gratuita, por exemplo, só passou a alcançar de forma justa os mais pobres após a implementação das cotas, tanto para os egressos do ensino público, quanto para os indivíduos e baixa renda e os negros.

É claro que seria mais vantajoso para todos que o Brasil não precisasse das políticas públicas focais, o que só aconteceria se não existisse tamanha desigualdade entre a população. É pensando em reduzir e/ou eliminar essa desigualdade que alguns autores defendem a união entre a universalização e a focalização. Ou seja, esses autores caminham no sentido de que a dicotomia entre políticas universais e políticas focais não é a forma mais efetiva de se abordar a questão (ALMEIDA, 2011).

Para Almeida (2011, p. 151), “tanto pode-se elaborar políticas universalistas fortemente focalizadas em dependência dos direitos a que se voltam, como políticas focalizadas como meio/caminho à universalização de direitos”, onde estas por si só não seriam capazes de dizer para que servem, necessitando de uma análise fortemente voltada à ideologia a que se remetem.

De acordo com Azevedo e Burlandy (2010), “é possível conciliar focalização (no sentido de redistribuição/reparação) e universalização na implementação de políticas pautadas nos critérios de justiça social”, de modo que a união eficiente de ambas possa englobar as questões estruturais sem que as questões emergenciais e urgentes sejam negligenciadas, uma vez que igualmente merecem atenção.

Ainda segundo as autoras, para combater a pobreza no Brasil, o que é realmente essencial é a elaboração de políticas públicas que priorizem o alcance da justiça social e a própria indagação dos valores sociais contemporâneos (como a discriminação por gênero, raça, etnia, nível socioeconômico, a aceitação das imensas desigualdades sociais, da concentração de renda, de salários, de acesso a bens e serviços), posto que eles favorecem a permanência das desigualdades. Para formular políticas dessa ordem é preciso ter um olhar multidimensional da pobreza e de processos políticos que promovam a aproximação de diferentes atores e ações que influenciem os inúmeros determinantes deste cenário (AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

As políticas sociais ainda podem ser classificadas como políticas de assistência social, políticas de proteção social e políticas de promoção social. O subitem a seguir abordaremos cada uma dessas tipologias.

3.2. Políticas de Assistência Social, de Proteção Social e de Promoção Social

Política pública de assistência social, de acordo com o artigo primeiro da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) "é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas" (BRASIL, 1993).

> A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo da Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social (PNAS, 2005, p. 31).

A Política Pública de Assistência Social dá-se conjuntamente às políticas setoriais, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender emergências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob esse prisma, tem como objetivo: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2005).

Dentro do campo das políticas assistenciais encontram-se as políticas de proteção social, que visam a garantia de inclusão a todos os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou em situação de risco, inserindo-os na rede de Proteção Social local (SÃO PAULO, 2017).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) contribuiu para a constituição do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que estruturou a proteção assistencial em dois níveis de complexidade: a Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade (IPEA, 2000).

A PSB objetiva a prevenção de situações de risco através do avanço de potencialidades e aquisições e a consolidação de laços familiares e comunitários. É destinada à população vulnerável socialmente, em decorrência da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (SÃO PAULO, 2017).

A PSE, em contrapartida, é a modalidade de atendimento assistencial que se destina às famílias e indivíduos que vivem em situação de risco pessoal e social em decorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação trabalho infantil, entre outras. São situações que precisam de acompanhamento individual e maior versatilidade nas soluções protetivas, através de encaminhamentos monitorados, apoios e processos que garantam qualidade da ação protetiva e cuja reinserção desejada seja irrefutável (SÃO PAULO, 2017).

. A PSE ainda se divide em média e alta complexidade. A PSE de média complexidade tem como objetivo os atendimentos às famílias e indivíduos que tiverem seus direitos violados, mas cujos laços familiares não foram quebrados. Exigem maior estruturação técnico-operacional e atenção qualificada e individualizada com um acompanhamento sistemático e monitorado. Já a PSE de alta complexidade assegura proteção total - moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário (SÃO PAULO, 2017).

Além das políticas públicas de proteção social, o governo também toma ações que visam a promoção social, agindo sob o princípio da equidade, de modo a permitir uma uniformização de oportunidades e resultados. Várias políticas podem ser entendidas sob essa ótica, desde a educação formal e profissional, passando pelas políticas de capacitação e intermediação do sistema público de emprego, e chegando até os programas de apoio ao pequeno produtor rural e à agricultura familiar (CASTRO et al., 2010).

De acordo com Castro et al. (2010) o conceito de promoção social, por esse ângulo, é capaz de proporcionar um entendimento mais geral sobre uma infinidade de políticas de geração de emprego e renda, desenvolvimento local, crédito, entre outras. O que permite,

da mesma forma, mesmo que muito previamente, visualizar cooperações que podem ser exploradas a partir de uma visão mais globalizada destas políticas.

> Desta forma, a promoção social se desenvolve mediante dois tipos de ação política: por um lado, a promoção do desenvolvimento de capacidades e, por outro, a promoção do exercício destas capacidades. Tal diferenciação não ignora que o desenvolvimento de capacidades somente se realiza plenamente com o seu exercício, nem ignora também que o exercício de uma determinada atividade somente é pleno se ocorre a partir do desenvolvimento das potencialidades da pessoa. Pelo contrário, ela expõe os dois aspectos de um único processo, enfatizando seu vínculo intrínseco, sua dependência mútua (CASTRO et al., 2010, p. 9).

No âmbito das políticas de promoção social, estão as políticas de promoção da igualdade racial. Apesar da relevância que a temática da desigualdade racial adquiriu no Brasil a partir do final dos anos de 1990, foi com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em março de 2003, que o tema se consolidou como objeto de políticas públicas. “A Seppir surgiu da necessidade da necessidade de promover a formulação, a coordenação e a articulação de ações no combate à desigualdade racial e de políticas de ação afirmativa, de forma integrada com o conjunto dos órgãos do governo federal” (JACCOUD, 2009b, p. 173).

Desde então, muitas políticas, na forma de leis (ações) ou programas de promoção da igualdade racial emergiram no Brasil, dentre as quais podemos destacar: o Programa de Combate ao Racismo Institucional; Ações Afirmativas e o Acesso ao Ensino Superior; o Combate às Desigualdades no Ensino Fundamental e Médio; o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos e, mais recentemente, as Ações Afirmativas para Ingresso ao Serviço Público Federal.

3.3. Políticas Públicas Afirmativas para a População Negra: as cotas raciais

O avanço conquistado com a promulgação da CF de 1988, com a criminalização do racismo, tornando-o crime inafiançável e imprescritível, não foi suficiente para eliminar as diversas manifestações de discriminação racial na sociedade brasileira, quase sempre não verbalizadas (FILHO, 2007). Da mesma forma, as tradicionais políticas públicas macrossociais foram igualmente insuficientes para combater as desigualdades nos diversos setores da vida social, causadas pelas práticas discriminatórias. De acordo com Carvalho (2005) o racismo

brasileiro é tão crônico, abrangente e consistente, que se reproduz em todas as áreas da vida social.

Nesse contexto, torna-se imprescindível a adoção de políticas públicas realmente eficazes no combate à desigualdade racial. A esse tipo de políticas sociais, que nada mais são do que tentativas de concretização da igualdade substancial ou material, dá-se o nome de “ação afirmativa” ou, na terminologia do direito europeu, de “discriminação positiva” ou “ação positiva” (GOMES, 2003).

As ações afirmativas, de acordo com Joaquim Barbosa Gomes, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, definem-se 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 (GOMES, 2003).

O Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa – GEMAA (2011) define as ações afirmativas como políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica no passado ou no presente, tratando-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, 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.

No debate público e acadêmico, a ação afirmativa com frequência assume um significado mais restrito, sendo entendida como uma política cujo objetivo é assegurar o acesso a posições sociais importantes a membros de grupos que, na ausência dessa medida, permaneceriam excluídos. Nesse sentido, seu principal objetivo seria combater desigualdades e dessegregar as elites, tornando sua composição mais representativa do perfil demográfico da sociedade (GEMAA, 2011).

No decorrer desta pesquisa, adotaremos o significado supracitado, restringindo ações afirmativas às políticas públicas de combate à desigualdade na busca por Justiça Social, que é fazer o Estado pertencer a toda população. Nesse caso, a referida desigualdade é a racial. Logo, no que diz respeito às ações afirmativas para a população negra, essas basicamente estão relacionadas com as cotas raciais, sejam elas para o ingresso à universidade pública ou aos cargos públicos.

O debate sobre as cotas no Brasil ainda é bastante contundente, muito embora existam vários estudos que compravam suas necessidades. Todavia, conforme aponta Silvério (2002, p. 220), o debate sobre a aceitação ou não das cotas raciais empobrece a discussão do conteúdo, nos privando de responder a seguinte questão, proposta pelo autor: "Como podemos incluir minorias historicamente discriminadas, uma vez que as políticas universalistas não têm tido o sucesso almejado, e, ao mesmo tempo, debater em que bases é possível rever aspectos fundamentais do pacto social"?

A resposta a essa pergunta remonta à necessidade das cotas raciais, que se tratam de políticas públicas que visam superar as desigualdades raciais. Conceição (2010) define como política pública de combate à desigualdade racial toda ação do Estado no sentido de solucionar o problema das disparidades sociais que dividem os diferentes grupos raciais que incorporam a sociedade. A autora chama a atenção para o fato de que:

> [...] quando tais desigualdades surgem também como reflexo de práticas de discriminação, a ação afirmativa se apresenta como importante instrumento para a anulação dos efeitos dessa discriminação e superação da parcela de assimetrias sociais por ela geradas [...]. Isso não significa dizer, porém, que as políticas públicas universais sejam dispensáveis. Pelo contrário, analistas concordam que as políticas universais são necessárias e se têm mostrado eficazes para a melhoria das condições de vida da população brasileira, inclusive da população afrodescendente. No entanto, tais políticas não são suficientes para corroborar com a consubstanciação do princípio da igualdade substantiva, visto que não alcançam dimensões importantes dos fundamentos das assimetrias sociais, como é o caso da discriminação racial (FERES JR.; ZONINSEIN, 2008[8]; BRASIL, 2007a[9] apud CONCEIÇÃO, 2010).

Jaccoud e Beghin (2002) chamam a atenção para o caráter antidiscriminatório das ações afirmativas, conceituando-as como políticas de combate a todas as formas indiretas de discriminação, sutis e veladas, tal como é o racismo no Brasil, e cujos efeitos resultam na exclusão desse grupo de determinados espaços da vida social. As autoras afirmam que as ações afirmativas não combatem o ato discriminatório em si, mas sim o resultado dessa discriminação, garantindo oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida (econômicos, políticos, institucionais, culturais e sociais), sendo as cotas raciais apenas um dos mecanismos que podem ser classificados como ações afirmativas.

---

[8] FERES JR, J.; ZONINSEIN, J. A consolidação da ação afirmativa no ensino superior brasileiro. In: ZONINSEIN, J.; FERES JR, J. (Orgs.) **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2008. p. 35-60

[9] BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, n. 13 – Edição Especial. Brasília: Ipea, 2007a.

Para Silvério (2002, p. 228), "uma das polêmicas centrais no debate sobre ação afirmativa na dimensão normativa trata da complexidade e da variabilidade do princípio da igualdade jurídica, ou seja":

> [...] a dificuldade de alcançar uma formulação precisa e, especialmente, o incessante esforço na tentativa de assegurar a sua aplicação - o que repercute na busca pela própria justiça - confundem-se, sob um determinado prisma, com a evolução do direito constitucional moderno. (MENEZES, 2001[10], p.15 apud SILVÉRIO, 2002, p. 229)

Duarte (2014) aponta que o debate sobre as ações afirmativas, no que diz respeito a sua constitucionalidade e que sempre foi controverso, se ampliou logo após o governo anunciar a possibilidade de cotas para negros no serviço público. Os argumentos de ambos os lados, sejam dos que defendem essas políticas, pautados na dívida histórica que o país tem com a população negra, sejam dos que são contra, baseados principalmente na suposta violação à meritocracia, são fortes e bem fundamentados. Logo, a constitucionalidade das ações afirmativas frequentemente é colocada em xeque, sendo, portanto, válido e importante apresentar os argumentos sobre sua legalidade, os quais serão tratados a seguir.

3.4. A Constitucionalidade das Ações Afirmativas: Igualdade Constitucional *versus* Igualdade de Oportunidades

"*Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza (...)*", é o que dispõe o artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Esse é o bordão utilizado por alguns pesquisadores e juristas contemporâneos que são contra as políticas de ações afirmativas, a tal ponto de conceituar como ilegítimas e ilegais as reservas de vagas (cotas) para negros, seja no ingresso à Universidade ou no Serviço Público. Juridicamente falando, esse é o princípio da igualdade formal, ou constitucional, que determina que todos devam ter o mesmo tratamento perante a lei.

Nóbrega Filho (2007, p. 20), ao discorrer sobre a polêmica que o princípio da igualdade traz para o debate sobre as ações afirmativas, apresenta um exemplo muito interessante, metaforicamente empregado para diferenciar a igualdade constitucional da igualdade de oportunidades. Apresenta o autor:

---

[10] MENEZES, P. **A Ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2001.

> [...] numa corrida de 1.500 metros, numa pista oval, com curvas, [...], os atletas não ficam na mesma linha; aqueles que correm na raia mais curta, mais para dentro da pista, ficam mais atrás, aqueles que correm numa raia mais longa, mais para fora da pista, ficam mais à frente. Sabe por que isso acontece? É para compensar a diferença de percurso de cada raia. Os corredores das raias mais para dentro da pista correm num espaço menor, podendo dar voltas mais rápidas do que aqueles que correm nas raias mais para fora da pista. Todos os atletas e juízes sabem e reconhecem essa diferença. Por isso, partem de posições reais diferentes para equilibrar as reais diferenças do percurso a cobrir. Nenhum atleta diz que isso é injusto. Porém, observemos uma coisa: no que se refere às regras esportivas, estabelecida a equidade do percurso para garantir igual oportunidade da disputa e igual possibilidade do resultado, todos os atletas são tratados igualmente pelos juízes da competição.

Para o autor, esse exemplo mostra que a igualdade formal é insuficiente para garantir a mesma igualdade de oportunidades aos atletas, que acarrete em iguais possibilidades de resultado. "Na vida real, muitas vezes, é necessário compensar certas diferenças de possibilidades e de resultados, para garantir a igualdade material. E é essa igualdade que atinge as pessoas no dia-a-dia da vida. É para isso que as ações afirmativas são implementadas" (NÓBREGA FILHO, 2007, p. 20).

Nóbrega Filho (2007) ainda relata que a própria CF, no inciso IV do artigo 3º, determina que o Brasil deve "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". Mas como fazer isso partindo da ideia de que, formalmente, todos são iguais perante a Lei e que por isso não deve haver diferenciação? Reformulando a pergunta: como é possível esquecer os mais de 350 anos de escravidão aos quais foram submetidos os negros no Brasil, já que, quando foram formalmente libertados, não tiveram a mesma oportunidade de acesso às escolas e nem aos empregos formais e ainda eram discriminados em qualquer setor da vida social? A melhor maneira de combater a desigualdade de oportunidades é adotando medidas que facilitem o acesso dessas pessoas na Educação e no Trabalho, dentre outras. É aqui que entram as políticas de ações afirmativas.

A CF estabeleceu como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e nacionais. O Estado brasileiro ratificou em 27 de março de 1968 a *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, que se encontra em vigor até hoje, adotada pela Resolução nº 2.106-A (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que no seu artigo 1º, § 4º preceitua que:

> Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos

> ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos.

Santos (2005, p. 43) aponta que, em última análise, democracia significa igualdade (a igualdade nos direitos constitucionais), portanto, "a implementação do direito à igualdade, por sua vez, impõe tanto o desafio de eliminar toda e qualquer forma de discriminação, como o desafio de promover a igualdade", sendo necessário que se intensifiquem e se aprimorem ações em favor dessas duas metas que, por serem intrínsecas, devem ser desenvolvidas de forma conjunta.

As ações afirmativas, enquanto mecanismos de compensação para aliviar e remediar a injustiça social cometida contra os negros, cumprem um papel muito importante na democracia brasileira, assegurando a diversidade e a pluralidade social, constituindo-se em medidas efetivas cujo objetivo é viabilizar o direito à igualdade, com a convicção de que a igualdade deve ser talhada no respeito à diferença e à diversidade. Através delas caminha-se da igualdade constitucional para a igualdade material e substantiva (SANTOS, 2005).

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou favoravelmente à constitucionalidade das políticas de ações afirmativas, apoiando-se, em grande medida, no princípio da isonomia[11], mais especificamente no seu resultado, a igualdade material. A primeira decisão da suprema corte foi com relação às cotas para negros no ingresso à universidade pública. A questão surgiu de forma mais ampla quando o Partido Democratas (DEM) ajuizou perante o STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, argumentando que as políticas de cotas raciais adotadas pela Universidade de Brasília (UnB) iriam contra os princípios da CF de 1988, tais como o da dignidade da pessoa humana, a repulsa ao racismo e o da igualdade (DUARTE, 2014).

Ainda segundo Duarte (2014) o STF, na ocasião, refutou os argumentos do DEM e julgou pela improcedência da ADPF nº 186, afirmando a constitucionalidade das ações afirmativas. O relator de tal processo, ministro Ricardo Lewandowski, salientou a importância social das ações afirmativas, afirmando ainda:

> No caso da Universidade de Brasília, a reserva de 20% de suas vagas para estudantes negros e de um pequeno número delas para índios de todos os Estados brasileiros pelo prazo de 10 anos constitui, a meu ver, providência adequada e proporcional ao

[11] O princípio da isonomia também é conhecido como princípio da igualdade.

> atingimento dos mencionados desideratos. A política de ação afirmativa adotada pela Universidade de Brasília não se mostra desproporcional ou irrazoável, afigurando-se também sob esse ângulo compatível com os valores e princípios da Constituição (DUARTE, 2014 p. 12).

A corte máxima decidiu, por unanimidade, seguir o voto do relator, com base nos mais variados argumentos, mas todos com a mesma linha de raciocínio, cuja ênfase seria o princípio da igualdade material (ou de oportunidades). Assim, resta claro que o STF se apoia essencialmente no princípio da igualdade, "mais especificamente em seu corolário: tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais; e em um dos objetivos fundamentais expressos em nossa Carta Magna, conforme supracitado, o de se construir uma sociedade livre, justa e solidária" (DUARTE, 2014 p. 15).

Com relação às reservas de vagas para negros em concursos públicos federais, em 8 de junho desse ano o STF decidiu, também por unanimidade, pela sua constitucionalidade. O julgamento foi motivado por ação protocolada pela OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, que afirma que a Lei 12.990/2014 é inconstitucional.

Dentre as declarações dos ministros, chama atenção a pronúncia do ministro Luiz Fux, que disse: "As estatísticas são produtos de ações pretéritas e revelam, com objetividade, as cicatrizes profundas deixadas pela opressão racial de anos de escravidão negra", ressaltou o ministro. E continuou: "A disparidade econômica e social entre brancos e negros, efetivamente, não é produto do acaso" (STF, 2017).

Dessa forma, sendo o STF favorável à constitucionalidade das ações afirmativas, já que essas se pautam na igualdade material, isso é algo definitivamente superado. Em suma, se são constitucionais as ações afirmativas do ponto de vista da Suprema Corte, não há embasamento jurídico para tratá-las ao contrário.

3.5. A Necessidade das Ações Afirmativas para Negros

As ações afirmativas para a população negra justificam-se pelas perdas históricas acumuladas, perdas que as tradicionais políticas macrossociais ou universalistas não seriam capazes de minimizar (SILVA, 2009), e que são evidenciadas pelos dados estatísticos da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios), realizada pelo IBGE, e pelas pesquisas do IPEA.

O IPEA (2014; 2016), através de dados retirados da PNAD, elaborou um trabalho denominado “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça” que apresenta diversos indicadores que comprovam as desigualdades existentes entre a população branca e negra, bem como entre homens e mulheres. Dentre esses indicadores estão os de “pobreza, distribuição e desigualdade de renda”. Esses indicadores mostram que, embora a renda *per capita* da população negra tenha evoluído de 1995 para 2015, os negros continuam tendo rendimentos menores que os brancos no trabalho principal. Em 2015, por exemplo, enquanto a média salarial nacional da ocupação principal da população branca foi de R$ 2.176,20, a da população negra foi de R$ 1.266,80, ou seja, em 2015 os negros receberam, em média, 58,21% do salário dos brancos. A Tabela 1 apresenta as diferenças salariais entre brancos e negros em determinados anos do período de 1995 a 2015.

Tabela 1: Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade, por Cor/Raça – Brasil

Cor/Raça	Região e Localização do Domicílio	Rendimento Médio Mensal por Raça								
		1995	1998	2002	2005	2008	2012	2013	2014	2015
Branca	**Brasil**	**1.809,6**	**1.860,7**	**1.648,6**	**1.600,1**	**1.814,1**	**2.172,2**	**2.259,1**	**2.267,2**	**2.176,2**
	Norte	1.737,2	1.703,0	1.568,8	1.286,3	1.538,5	1.700,1	1.846,3	1.848,2	1.729,7
	Nordeste	1.092,8	1.177,5	995,4	979,4	1.179,6	1.500,5	1.554,0	1.403,4	1.394,5
	Sudeste	2.140,9	2.215,3	1.939,9	1.853,2	2.039,7	2.446,7	2.522,8	2.601,4	2.448,0
	Sul	1.518,3	1.533,3	1.385,5	1.445,5	1.680,7	1.974,2	2.073,2	2.086,4	2.045,8
	Centro-Oeste	1.855,3	2.038,4	1.966,5	1.927,4	2.259,7	2.668,1	2.812,2	2.682,0	2.581,9
	Urbano	2.092,5	2.124,2	1.831,7	1.774,9	1.986,8	2.333,3	2.425,1	2.440,6	2.338,6
	Rural	621,2	678,7	581,1	620,2	774,9	995,9	1.048,2	1.022,1	1.011,6
Negra	**Brasil**	**864,1**	**870,5**	**820,2**	**825,9**	**997,4**	**1.237,8**	**1.291,3**	**1.316,6**	**1.266,8**
	Norte	1.123,8	1.028,1	937,9	833,2	975,0	1.162,9	1.214,9	1.236,2	1.162,1
	Nordeste	601,8	584,7	572,4	575,3	719,3	896,4	936,8	962,3	928,3
	Sudeste	1.102,9	1.129,1	1.011,1	1.011,6	1.179,8	1.444,4	1.512,9	1.544,8	1.470,3
	Sul	895,0	923,7	828,1	901,9	1.090,7	1.383,9	1.421,2	1.434,7	1.429,7
	Centro-Oeste	1.073,5	1.130,1	1.124,0	1.147,4	1.394,8	1.716,8	1.776,5	1.783,8	1.748,7
	Urbano	1.058,1	1.061,1	959,2	962,7	1.138,1	1.395,6	1.453,5	1.474,0	1.419,0
	Rural	360,1	371,0	316,5	388,0	467,2	539,4	591,8	604,7	587,5

Fonte: Adaptado de IPEA (2016).

Silva e Silva (2014), analisando dados do ano de 2012, anteriormente a sansão da Lei nº 12.990/2014, afirmam que muito embora o percentual de trabalhadores negros e

brancos na posição de funcionários públicos e militares, em 2012, seja 6,5% e 8,5%, respectivamente, os padrões desiguais de acesso aos diferentes cargos são evidentes. Negros, em geral, acessam mais os níveis auxiliar e intermediário, de menor remuneração, estando em menor proporção nos cargos e carreiras mais valorizados da administração pública, cujos salários são maiores.

Quando analisadas as diferenças de rendimentos no trabalho principal por raça e por setor de atividade, temos que, na administração pública, a média salarial dos brancos em 2015 foi de R$ 3.789,70 enquanto a dos negros foi de R$ 2.588,10, conforme nos mostra a Tabela 2. Isso significa que, em 2015, a média salarial dos brancos, na administração pública brasileira, foi 46,43% maior que a média salarial dos negros.

Tabela 2: Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade, por Cor/Raça e Setor de Atividade – Brasil.

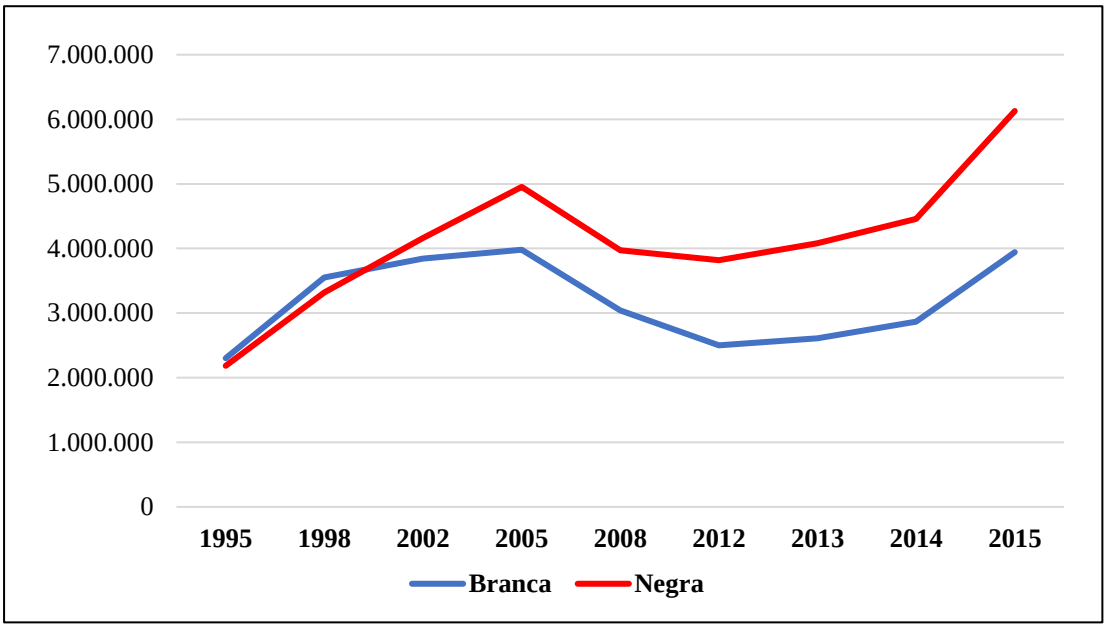
Cor/ Raça	Setor de Atividade	1995	1998	2002	2005	2008	2012	2013	2014	2015
Branca	**Total**	1.809,6	1.860,7	1.648,6	1.600,1	1.814,1	2.172,2	2.259,1	2.267,2	2.176,2
	Administração Pública	**2.825,2**	**2.968,8**	**2.803,0**	**2.721,6**	**3.189,3**	**3.545,0**	**3.685,7**	**3.850,5**	**3.789,7**
	Agrícola	624,5	618,3	620,6	665,4	769,3	1.036,4	1.089,7	983,2	1.092,1
	Comércio	1.973,0	1.929,9	1.655,8	1.560,7	1.746,1	1.963,6	1.994,7	2.029,3	1.855,2
	Indústria	2.281,1	2.215,7	1.794,1	1.707,8	1.909,0	2.157,1	2.212,0	2.262,6	2.143,1
	Construção Civil	1.701,7	1.630,5	1.373,6	1.394,1	1.581,5	2.066,6	2.116,5	2.017,9	2.007,5
	Serviços Auxiliares	3.112,5	3.248,2	1.752,3	1.663,7	1.843,1	2.096,8	2.099,5	2.070,1	1.921,1
	Serviços Sociais	2.255,3	2.321,2	1.527,1	1.530,0	1.731,1	2.070,6	2.249,9	2.266,8	2.206,6
	Outras Atividades	1.489,0	1.485,3	2.445,9	2.315,8	2.443,8	2.962,5	3.105,0	3.162,7	2.945,1
Negra	**Total**	864,1	870,5	820,2	825,9	997,4	1.237,8	1.291,3	1.316,6	1.266,8
	Administração Pública	**1.605,7**	**1.757,2**	**1.766,7**	**1.740,4**	**2.120,8**	**2.240,6**	**2.483,4**	**2.584,5**	**2.588,1**
	Agrícola	325,3	301,3	304,7	328,2	400,4	466,1	502,7	500,4	485,6
	Comércio	1.077,3	1.007,7	931,6	910,1	1.068,4	1.254,7	1.300,7	1.315,3	1.240,5
	Indústria	1.183,8	1.175,8	983,7	998,7	1.159,2	1.415,2	1.453,7	1.484,1	1.422,1
	Construção Civil	1.046,7	935,8	885,5	870,9	1.022,1	1.333,9	1.368,6	1.427,9	1.325,8
	Serviços Auxiliares	1.677,8	1.688,5	1.041,7	1.023,7	1.203,4	1.371,0	1.429,8	1.409,8	1.347,9
	Serviços Sociais	1.131,2	1.219,7	762,3	791,4	925,3	1.203,1	1.250,8	1.293,9	1.286,4
	Outras Atividades	782,5	781,4	1.170,8	1.143,6	1.276,2	1.593,7	1.667,8	1.656,0	1.567,9

Fonte: Adaptado de IPEA (2016).

Se tratando do mercado de trabalho, outro aspecto a destacar é a taxa de desocupação. O que houve entre os anos de 1995 a 2015 foi um aumento da proporção de negros desocupados em relação aos brancos. Entre esses anos, apesar das oscilações, com algumas quedas e altas das taxas de desocupação, tanto para trabalhadores brancos como para negros, não se observa redução das desigualdades entre os dois grupos raciais, considerando as taxas globais (IPEA, 2014).

O Gráfico 1 nos mostra essa diferença, no geral. A Tabela 3, além de trazer a diferença total entre negros e brancos com relação à desocupação, faz uma separação por faixa etária.

Gráfico 1: População desocupada de 10 anos ou mais de idade, por Cor/Raça – Brasil.



Fonte: Adaptado de IPEA (2016).

Através do Gráfico 1 e da Tabela 3 é possível observar que a relação entre o total de negros e brancos desocupados aumentou significativamente entre 1995 e 2015. Até o ano de 1999, a população negra representava um número menor de desocupados. Foi a partir do ano 2001 (em 2000 não foi realizada a PNAD) que essa superou a população branca. Mas isso se deve ao fato do número de pessoas se autodeclarando negras também aumentar nesse período, devido aos trabalhos dos movimentos negros para que isso acontecesse. Em 2015, essa diferença chegou a 55,49%. Nesse ano, devido à crise que se instaurou no Brasil, o número de brancos desocupados também aumentou. Porém, os negros são os mais ameaçados em

épocas de crise, sofrendo mais que os brancos com o desemprego. Como é possível observar na Tabela 3, em 2015 havia 2.187.054 negros desocupados a mais que os brancos.

Tabela 3: População desocupada de 10 anos ou mais de idade, por Cor/Raça e Faixa Etária – Brasil.

Cor/ Raça	Faixa Etária (anos)	1995	1998	2002	2005	2008	2012	2013	2014	2015
Branca	**Total**	**2.301.398**	**3.553.017**	**3.842.622**	**3.980.928**	**3.040.028**	**2.499.673**	**2.608.661**	**2.867.528**	**3.941.121**
	10 a 15	237.865	291.871	193.631	182.014	105.666	90.677	94.046	129.498	119.560
	16 a 17	242.300	357.635	352.009	396.153	273.375	209.854	219.342	243.294	294.517
	18 a 24	734.998	1.192.482	1.388.904	1.443.755	1.064.303	859.014	822.230	956.580	1.275.459
	25 a 29	304.103	462.730	503.018	570.099	486.983	361.425	390.638	410.499	572.167
	30 a 44	573.798	866.583	938.062	920.525	735.613	621.951	712.764	731.483	1.065.761
	45 a 59	178.620	319.706	394.842	393.925	320.425	294.476	305.413	341.036	523.911
	60 ou +	29.714	62.010	72.156	74.457	53.663	62.276	64.228	55.138	89.746
Negra	**Total**	**2.184.358**	**3.320.766**	**4.159.007**	**4.952.342**	**3.972.193**	**3.820.121**	**4.079.335**	**4.458.739**	**6.128.175**
	10 a 15	269.108	311.485	259.184	269.817	191.792	167.197	144.038	183.055	207.684
	16 a 17	252.563	367.495	387.487	507.406	340.982	360.160	331.660	404.533	475.648
	18 a 24	709.630	1.134.030	1.515.115	1.843.365	1.421.802	1.288.649	1.327.172	1.513.717	2.039.422
	25 a 29	274.143	430.590	583.026	714.776	636.792	571.642	630.672	665.231	871.401
	30 a 44	509.450	781.257	1.006.779	1.114.999	972.182	1.011.011	1.154.942	1.162.673	1.696.725
	45 a 59	138.218	250.625	349.623	436.181	356.773	364.589	418.747	450.798	725.328
	60 ou +	31.246	45.284	57.793	65.798	51.870	56.873	72.104	78.732	111.967

Fonte: Adaptado de IPEA (2016).

Diante desse cenário, o que se pode observar é que apesar de ter havido uma melhora nas condições de vida da população em geral, em virtude de políticas públicas de combate à pobreza, essa não veio acompanhada de significativa redução das desigualdades entre negros e brancos, já que as políticas universalistas não conseguem combatê-las. Por isso as políticas públicas de ações afirmativas são necessárias e fundamentais. Nas palavras do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa Gomes:

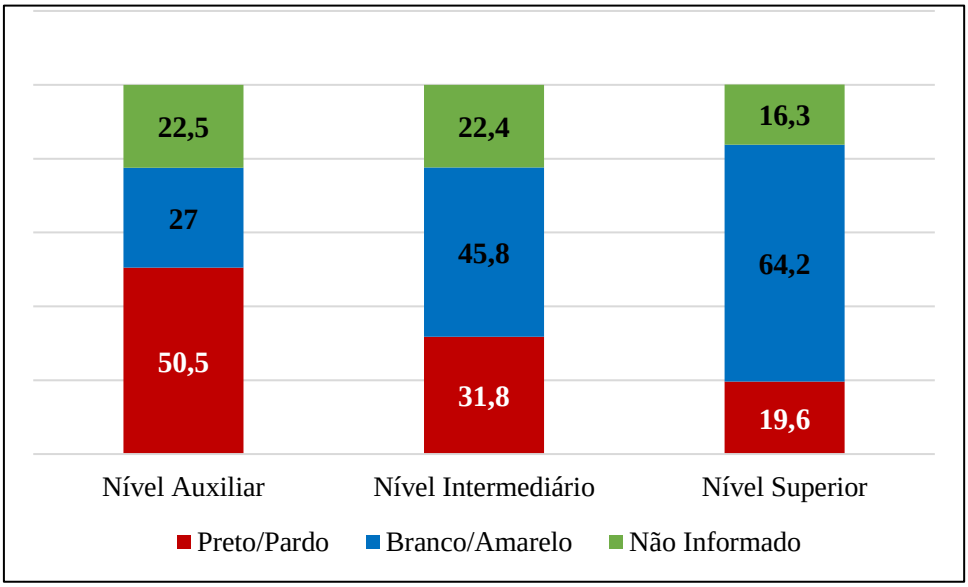
> As ações afirmativas constituem, pois, um remédio de razoável eficácia para esses males. É indispensável, porém, uma ampla conscientização da própria sociedade e das lideranças políticas de maior expressão acerca da absoluta necessidade de se eliminar ou de se reduzir as desigualdades sociais que operam em detrimento das minorias, notadamente as minorias raciais. E mais: é preciso uma ampla conscientização sobre o fato de que a marginalização socioeconômica a que são relegadas as minorias, especialmente as raciais, resulta de um único fenômeno: a discriminação (GOMES, 2003).

Para Estanislau et al. (2015, p. 18), as desigualdades raciais estão vigorosamente expostas no mercado de trabalho, onde as diferenças entre negros e brancos se mostram muito persistentes. Os autores afirmam que o setor público, através das suas possibilidades de contratação, pode contribuir para a reversão desse cenário. O que vem ocorrendo nos últimos anos é um "'aparelhamento branco' via concursos públicos, que a partir de mecanismos impessoais e da universalidade de acesso coloca a falácia do mérito como o melhor método para preencher as vagas do setor público".

O resultado desse aparelhamento branco, citado por Estanislau et al. (2015, p. 18), propiciou, ao longo dos anos, uma disparidade entre negros e brancos na distribuição de servidores ativos do Poder Executivo Federal segundo o nível de escolaridade exigido para o cargo e raça ou cor, que pode ser visto no Gráfico 2. Segundo os autores, "as disparidades se ampliam na medida do nível de escolaridade do cargo, indicando a maior presença de negros em cargos de natureza mais administrativa e de níveis auxiliares. A divisão racial do trabalho reflete a mesma encontrada no mercado de trabalho como um todo".

Dessa forma, resta clara a necessidade de políticas públicas de combate à desigualdade racial brasileira no mercado de trabalho, para além de outros setores, sendo que, nesse contexto, a Lei nº 12.990/2014 surge como uma política pública potencialmente capaz de reduzir essas desigualdades e de combater a discriminação racial.

Gráfico 2: Percentual de Servidores ativos, detentores de cargo efetivo no Poder Executivo Federal segundo nível de escolaridade exigido para o cargo e raça ou cor - Brasil, 2014.



Fonte: Adaptado de Estanislau et al. (2015, p. 18)

A Lei nº 12.990/2014, portanto, pretende mudar a realidade da população negra no que diz respeito a sua inserção no serviço público federal, servindo também como modelo para Estados e Municípios. Para Estanislau (2015, p. 19):

> Houve um grande avanço na concepção e atuação do governo federal com a adoção de cotas raciais no serviço público a partir da Lei 12.990/2014, notadamente, ao propor cotas com critério racial único, reconhece o peso do racismo como elemento estruturante das desigualdades e que limita a determinados grupos o usufruto de níveis mais elevados de progresso social alcançado pela sociedade brasileira.

Além desses indicadores apresentados, existe outro fator crucial que corrobora com a necessidade de ações afirmativas para a população negra: o racismo institucional. De acordo com Jaccoud (2009b, p. 157) o racismo institucional atua no âmbito das instituições sociais e diz respeito às maneiras como estas funcionam, indo em direção as forças sociais tidas como legítimas pela sociedade, contribuindo, dessa forma, para a proliferação. Não é manifestado por atos explícitos ou declarados de discriminação, motivados pela raça, mas, ao contrário, "atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes grupos raciais".

> Este tipo de discriminação tem efeitos extremamente relevantes. Ele extrapola as relações interpessoais e instaura-se no cotidiano organizacional, inclusive na implementação efetiva de políticas públicas, gerando de forma ampla, mesmo que difusa, desigualdades e iniquidades. Nesse sentido, a utilização do conceito de racismo institucional permite não apenas uma compreensão mais ampla sobre a produção e a reprodução das desigualdades raciais brasileiras, como também aumenta as possibilidades de resgatar, nas políticas públicas e nas políticas organizacionais, novas frentes de combate ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial, desalojando-se o debate do plano exclusivo das relações interpessoais e recolocando-o nos termos de sua dimensão política e social (JACCOUD, 2009b, p. 157)

Portanto, é necessária e justificável a adoção de cotas raciais para que tais barreiras estruturais possam ser enfrentadas com mais equidade pela população negra, como pretende a Lei nº 12.990/2014, a qual será abordada na sequência.

3.6. Ações Afirmativas para Negros no Serviço Público: A Lei nº 12.990 de 2014

Originada do Projeto de Lei (PL) nº 6.738/2013, enviado ao Congresso Nacional pela Presidência da República em sete de novembro de 2013, inclusive com mensagem

complementar solicitando urgência na apreciação, a Lei nº 12.990/2014 é fruto de anos de reivindicações demandadas pelos movimentos negros e de estudos que comprovam a necessidade de políticas públicas nesse sentido. Seu objetivo principal é a inclusão da população negra em cargos da Administração Pública Federal, reservando, para tanto, vinte por cento das vagas em concursos públicos da União, incluindo as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União, por um período de dez anos.

O PL em questão foi encaminhado ao Congresso Nacional com a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 195/2013 MP SEPPIR (Anexo II), que justificava o período de dez anos para a ação em face da natureza afirmativa da proposta, cuja efetividade deve garantir seu caráter temporário. Além disso e, dentre outras coisas, o EMI deixava clara a constatação de diversos estudos sobre a persistência das diferenças entre brancos e negros em vários indicadores sociais, mesmo diante do esforço, até então empregado, para a redução da pobreza e desigualdade, expansão do emprego, do crédito e do acesso à proteção social.

Em suma, o PL pautou-se principalmente nos estudos do IPEA que mostraram, dentre outras coisas, que "apesar dos negros ocuparem 47,4% dos empregos no setor público federal, a presença deste grupo é bastante reduzida nas carreiras mais valorizadas" (NUNES; MARQUES, 2016 p. 941). Além disso, a referida lei também se propõe ao atendimento do Art. 39 do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, que diz:

> Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.
>
> (...)
>
> § 2º As ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da administração pública far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos.

Dessa forma, a Lei nº 12.990/2014 tem como objetivo alterar o padrão fenotípico dos servidores públicos federais, que hoje se apresenta em contradição ao perfil da população brasileira (ESTANISLAU, 2015). Essa lei, que se trata, portanto, de uma ação afirmativa instituída pelo Poder Executivo, não surgiu por acaso no que diz respeito a sua metodologia e aplicabilidade, sendo resultado de *benchmarking* em outros exemplos de sistemas de cotas já implementados, tanto internacionalmente, como nos casos da Índia, na

década de 1940, e dos Estados Unidos, na década de 1960, como no cenário nacional, em estados como Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, na década de 2000 (SENHORAS e CRUZ, 2015).

Senhoras e Cruz (2015, p. 3) apresentam três dimensões da Lei nº 12.990/2014 que, segundo os autores, formam o tripé de antecedentes através do qual a lei foi fundamentada, que é identificado pelas dimensões (1) fática; (2) axiológica e (3) normativa.

> Na *dimensão fática (1)*, a política de cotas raciais em concursos públicos federais assenta-se na difusão de debates fora e dentro do Estado sobre ações afirmativas e discriminações positivas em razão da crescente organização de movimentos sociais que buscavam tanto conquistar novos direitos, quanto regulamentar direitos e garantias previstos na Constituição Federal de 1988. Na *dimensão axiológica (2)*, com a Constituição Federal de 1988, os conceitos de vulnerabilidade (gênero) e hipossuficiência (espécie) forneceram fundamentação para a conformação das primeiras políticas de focalização a determinados atores e grupos sociais, repercutindo assim em uma crescente e ampla difusão do princípio da proteção para alicerçar direitos e garantias de minorias e grupos vulneráveis. Na *dimensão normativa (3)*, a política de cotas em concursos públicos tem raiz nos marcos normativos de inclusão, garantismo jurídico e reparação a danos, presentes na Lei 7.853/1989, conhecida como Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e regulamentada pelo Decreto 3.298/1999; na Lei 9.504/1997 que estabeleceu ação afirmativa em favor do sexo feminino por meio de cota eleitoral, bem como na Lei n. 12.288/2010, que estabeleceu o Estatuto da Igualdade Racial, e, na Lei 12.711/2012, intitulada Lei de Cotas para o Ensino Superior.

Portanto, pretendem os autores demonstrarem que as lutas dos movimentos negros pela inclusão racial; os princípios da CF de 1988 que tratam dos direitos sociais e fornecem fundamentos para a redução das desigualdades sociais; e o intuito de atender às normas e leis criadas pós CF de 1988 são a origem da existência da Lei nº 12.990/2014.

Sem desmerecer seu caráter de propiciar justiça social, a Lei nº 12.990/2014 apresenta algumas fragilidades, que frequentemente são colocadas em pauta por aqueles que não concordam com sua existência. Uma delas diz respeito ao critério de identificação da qualidade de preto ou pardo, que deve ser autodeclarada pelo candidato no ato da inscrição do concurso. Quanto a isso, a Lei traz a seguinte orientação:

> Art. 2º. Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2014).

De acordo com Correia (2014), destaca-se desse artigo o critério de identificação dos pretendentes aos cargos públicos federais, que deve levar em conta o quesito cor ou raça utilizado pelo IBGE. Eis que surgem os questionamentos: Quem são pretos? Quem são pardos?

Além desses questionamentos, outro também causa muita polêmica, tanto do ponto de vista social quanto do ponto de vista jurídico: quem tem legitimidade para classificar uma pessoa como sendo preta ou parda? Em outras palavras, que tipo de profissionais deve compor a comissão para aferição da veracidade da autodeclaração fornecida, *a priori*, pelo candidato?

Esse questionamento surgiu após a SEGRT publicar, em 02 de agosto de 2016, a ON nº 3, de 1º de agosto de 2016, que dispõe sobre as regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990/2014. Dentre outras coisas, a ON nº 3 da SEGRT orienta que as instituições devem prever e detalhar os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração, com a indicação de comissão designada para tal fim, com competência deliberativa. Não diz, no entanto, que tipo de profissionais deve compor tal comissão, limitando-se a exigir o disposto no parágrafo segundo do Art. 2º: "§ 2º - A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deverá ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade" (BRASIL; SEGRT, 2016).

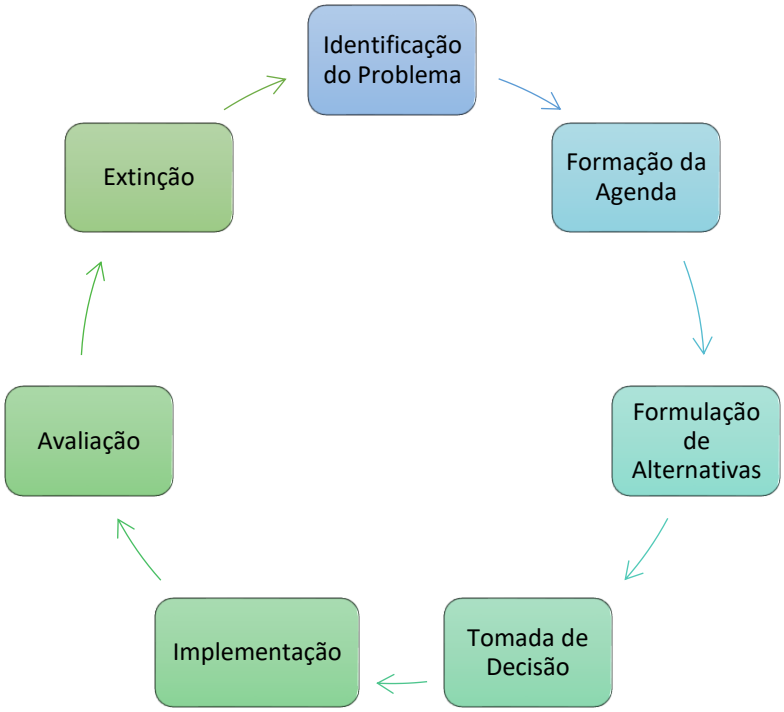
Outro questionamento diz respeito aos critérios para a classificação fenotípica do candidato, já que não há orientações nesse sentido na referida ON. Além disso, existem formas distintas verificação, sem falar, ainda, na subjetividade de tal processo.

Ademais, alguns aspectos da Lei nº 12.990/2014 pode acarretar no mau aproveitamento dessa política pública e outros, por sua vez, pode gerar procedimentos distintos nas instituições, dando margem a questionamentos e intervenções do Ministério Público (MP). Alguns problemas já identificados na aplicabilidade dessa lei serão abordados na próxima seção, que trata da implementação de políticas públicas.

4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Lima e D'Ascenzi (2013), a análise de políticas públicas, de um modo comum, se dá por meio de uma abordagem sequencial, também denominada ciclo de políticas públicas, que envolve três fases: formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, sendo que a fase de implementação, grosso modo, se refere à execução das decisões adotadas na etapa prévia (formulação). Secchi (2013), no entanto, apresenta o mesmo ciclo de políticas públicas, porém com outras fases envolvidas, que podem ser visualizadas na Figura 1.

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: SECCHI (2013, p. 44)

Cepêda e Brasil (2015, p. 26) consideram o ciclo de políticas públicas como um processo que busca responder o que pode aproximar e o que tem em comum as políticas de diferentes segmentos. Os autores afirmam que, independentemente do tipo de política pública, ou seja, mesmo que sejam elaboradas para diferentes propósitos, todas as políticas públicas passam por esse processo, o qual eles consideram como didático e importante "na identificação

e compreensão de qual estágio estariam as políticas no momento em que são discutidas, pensadas e observadas".

Ainda segundo os autores, a implementação das políticas públicas refere-se às ações tomadas após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto a sua administração quanto os seus impactos (CEPÊDA; BRASIL, 2015).

Para Secchi (2013, p. 55) a fase da implementação de uma política pública "é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações". Para o autor, a implementação deve ser considerada não como uma simples questão técnica, mas sim como um conjunto de elementos políticos que, devido a sua complexidade, pode não ser concretizado da maneira como foi planejado. Além disto, o autor também chama a atenção para o fato de que, no momento da implementação, algumas funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são colocadas à prova.

Rua (1997) afirma que "a implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas". Ou seja, trata-se das ações que visam fazer uma política sair do papel e ter êxito. É necessário acompanhar esse processo, para que seja possível identificar os motivos do sucesso ou do fracasso da política pública, que podem estar relacionados com a fase de implementação.

De acordo com Rua (1997), algumas pré-condições são necessárias para que haja uma implementação perfeita. Dentre elas, destacam-se: as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem; a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta); esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos; deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação.

Ainda segundo a autora, existem quatro variáveis importantes para o sucesso de uma política pública, a saber: a natureza da política não deve permitir dúvidas; na estrutura de implementação, os elos da cadeia devem ser mínimos; deve haver prevenção de interferências externas; deve haver controle sobre os atores envolvidos na implementação (RUA, 1997).

A literatura sobre implementação de políticas públicas é vasta e comumente nos remete a crer que há a necessidade de acompanhamento dessa etapa. De acordo com Carvalho et al. (2010), vários fatores podem interferir na implementação, alterando os rumos previstos. O sucesso da implementação estará também relacionado à adequação de sua direção *top-down* ou *bottom-up*, ao tipo de política e ao ambiente onde é implementada. Ferreira e Medeiros (2015, p. 776), a partir da obra de Sabatier[12], também trazem à tona as orientações *top-down* e *bottom-up* da implementação de uma política pública, a qual eles definem como a "transformação das intenções da política pública em resultados concretos entregues ao cidadão".

De acordo com Ferreira e Medeiros (2015), na perspectiva *top-down*, ou seja, de cima para baixo, os formuladores são colocados como atores centrais, prevalecendo a racionalidade e o planejamento, onde a ênfase se dá no comando, no controle e na uniformidade. Assim sendo, a implementação, segundo essa perspectiva, é vista como um processo de lealdade aos desígnios dos formuladores das políticas, estando, dessa forma, sujeita ao controle hierárquico ou legal.

Já a concepção *bottom-up*, de baixo para cima, apresenta uma abordagem diferenciada, onde a política é realizada em nível local e a implementação se dá através de um processo dinâmico e participativo entre servidores públicos e os usuários de serviços públicos, onde o foco são os grupos-alvo e os prestadores de serviços. Dessa forma, a implementação é compreendida como um processo de moldagem das políticas públicas durante sua execução, onde poderá haver clara ou tácita negociação entre os membros do órgão público responsável pela implementação, os implementadores da linha de frente e o público-alvo (FERREIRA; MEDEIROS, 2015).

Frequentemente, no Brasil, nos deparamos com muitas falhas na implementação de políticas públicas. A implementação da Lei nº 12.990/2014 deixa clara a fragilidade brasileira em dar vida às ações governamentais, especialmente quando envolve a comunicação, mais precisamente a falta dela. Essa lei, que se trata de uma lei do tipo *bottom-up*, uma vez que foi elaborada para atender a demanda dos movimentos negros, trouxe consigo vários problemas na sua implementação, uma vez que os implementadores não tiveram a oportunidade de apontar os seus limites, ou seja, não foram ouvidos. Assim, o modelo *bottom-up* não pode ser

[12] SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

considerado como o modelo ideal, já que não há modelo ideal no Brasil. É necessário adaptar os modelos para atender as necessidades do país. A seguir são abordados alguns desafios na implementação de políticas públicas.

4.1. Desafios da Implementação de Políticas Públicas no Brasil

Azevedo (2003) apresenta alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas que, segundo o autor, devem ser considerados no planejamento e monitoramento das mesmas. Dentre eles, destacam-se: as dificuldades em tratar as interfaces, ou inter-relações, entre as políticas setoriais, sendo fundamental criar mecanismos que possam aumentar a cooperação e a coordenação entre essas políticas; os efeitos não esperados advindos dos impactos causados por determinada política pública, que muitas vezes são difíceis de prever devido à complexidade da política e das muitas variáveis que podem interferir em seu resultado; a redundância, na qual dois órgãos públicos atuam em um mesmo programa, havendo sobreposição de ações, aumentos dos gastos públicos e despesas com pessoal, sem, no entanto, aumentar o benefício ao cidadão comum; e as opções trágicas, oriundas de escolhas mal feitas, cujas prioridades são inferiores a outras.

Esses problemas muito estão relacionados com o planejamento das políticas públicas, que deve envolver todo o processo de elaboração das mesmas.

No Brasil, em particular em nível federal, o planejamento é visto como algo exclusivamente tecnicista, onde burocratas e economistas o dominam e assumem que, uma vez tendo em mãos o plano correto, a implementação será um sucesso. Todavia, o que acontece na realidade é muito diferente: muitas falhas na implementação de projetos, programas e, acima de tudo, políticas públicas (OLIVEIRA, 2006).

Para Oliveira (2016, p. 274) “o planejamento em políticas públicas tem que ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente. A importância do processo se dá principalmente na implementação, pois esta é que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos”.

Bacelar (2003) considera que o grande desafio da implementação de políticas públicas no Brasil é não considerar a heterogeneidade do país, utilizando a abordagem *top-down*, dentre outras coisas. Segundo a autora:

> De baixo para cima, consegue-se trabalhar a heterogeneidade. Mas como as políticas generalizadoras vêm de cima para baixo, a tendência é operar como se o Brasil fosse um país uniformemente semelhante, o que não é. Mas sabemos que, mesmo na heterogeneidade, é possível encontrar pontos de semelhança; generalizar o que é comum e operar sobre o que é diferente. Trata-se de um desafio porque não temos essa tradição nas políticas públicas governamentais. Outro desafio é romper com a ideia de que público é sinônimo de governamental, apesar da tradição brasileira (BACELAR, 2003, p. 8).

Ademais, a separação que se faz entre a elaboração e a implementação no processo de planejamento é outro motivo que leva a falhas nos resultados das políticas públicas, de acordo com Oliveira (2016). Segundo o autor, mesmo quando se coloca em prática no Brasil a visão mais moderna de planejamento, onde alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos são priorizados, como monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento, os resultados muitas vezes continuam sendo insatisfatórios. Isso acontece devido a alguns motivos: porque houve diversos tipos de problemas institucionais; porque muito do planejado não era executável; ou porque as condições iniciais mudaram com o tempo.

Lima e D'Ascenzi (2013) consideram que o problema da implementação de políticas públicas está na abordagem sequencial, proposta por vários autores, a exemplo de Secchi (2013), que tratam os processos de formulação e implementação como etapas independentes. Os autores afirmam que essa forma analítica é muito escassa, não permitindo enxergar elementos essenciais para o conhecimento dos processos de implementação.

Além disso, sugerem que, tanto o modelo *top-down* quanto o modelo *bottom-up*, encontram seus limites, sendo que o primeiro superestima a importância das normas e o segundo, por sua vez, valoriza demasiadamente a discricionariedade dos executores. Para os autores, "o foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores. Por outro lado, a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105).

Ainda de acordo com Lima e D'Ascenzi (2013), na implementação de políticas públicas é necessário expandir as dimensões explicativas como os ideais e as visões de mundos dos atores, suas táticas, normatividades e intenções próprias. Esses elementos dão forma ao vínculo entre o planejamento e sua implementação local. Para os autores, a conformidade do processo de implementação não depende apenas do plano bem feito, mas também das estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e das ideias, valores e concepções de mundo dos agentes implementadores.

Portanto, pressupõem os autores que esses agentes implementadores exercem sua discricionariedade, com base nos seus ideais específicos; a normalização, seja formal ou informal, constrange e incentiva dados comportamentos; por fim, o plano é somente um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Logo, a política pública, como todo plano, para ser adequada depende da aplicação em situações reais (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

4.2. Falhas Identificadas na Implementação da Lei nº 12.990/2014

Como acontece com várias políticas públicas, apesar da importância e a necessidade das cotas raciais para a população negra, algumas falhas na implementação da Lei nº 12.990/2014 já podem ser observadas. Algumas envolvem critérios distintos nos editais dos concursos públicos, colocando em risco isonomia dos candidatos a cargos em diferentes instituições. Outras falhas podem levar à minimização dos resultados pretendidos com essa política pública.

A exemplo das primeiras falhas identificadas, envolvendo critérios distintos em diferentes instituições públicas, observou-se, nos primeiros concursos realizados após a sanção da lei, que algumas instituições adotaram, logo de início, a prerrogativa de priorizar o fenótipo dos candidatos, verificando a veracidade da autodeclaração fornecida pelos mesmos, através de comissão multidisciplinar. Outras, em contrapartida, decidiram somente pela autodeclaração, na forma expressa na lei.

Exemplos de instituições que optaram pela primeira forma são: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), para o Hospital Universitário (HU) da UFSCar, para vários cargos da área administrativa[13]; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), para o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento[14]; Fundação Nacional do Índio (FUNAI), para vários cargos[15].

---

[13] Através do Edital nº 4, de 06 de março de 2015, cujo Edital Normativo foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 06 de março de 2015, página 30, seção 3.

[14] Objeto do Edital ESAF nº 32 de 29 de junho de 2015, disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/em-andamento-1/analista-de-planejamento-e-orcamento-apo. Acesso em 29 de março de 2017.

[15] Através do Edital ESAF nº 24 de 20 de abril de 2016, disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/em-andamento-1/fundacao-nacional-do-indio-funai. Acesso em 29 de março de 2017.

Com relação às instituições que optaram apenas pela autodeclaração, seja pela discricionariedade do implementador (gestor), seja pela falta de clareza da lei, temos como exemplos: Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)[16]; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), para o cargo de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico[17]; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) para o cargo de Professor do Magistério Superior, Classes Adjunto A e Assistente A[18].

No intuito de resolver o problema das diferentes interpretações e, consequentemente, distintos procedimentos com relação à comprovação da veracidade da autodeclaração, foi publicada, conforme já mencionado, a ON SEGRT nº 3, de 1º de agosto de 2016, que, por sua vez, trouxe outro problema, ao deixar muito aberta a questão das características fenotípicas dos candidatos e a composição da comissão responsável por aferir a veracidade da autodeclaração.

O resultado disso, de imediato, foi que uma das primeiras instituições públicas a adotar a ON SEGRT nº 3 cometeu um grande equívoco, o qual acabou repercutindo muito entre as outras instituições públicas e entre os integrantes dos movimentos negros, bem como constrangendo a população negra, em especial os candidatos a tais cargos nessa instituição. Trata-se do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará que, em 30 de agosto de 2016, publicou o Edital nº 07/2016 que tratava de abertura de concurso público para provimento de cargos pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE.

Em atenção à ON nº 3, o edital trazia uma tabela, o Anexo IV[19], que dispunha sobre os padrões avaliativos para a aferição do fenótipo do candidato que teria direito à reserva de vagas para negros naquele concurso. O teor da tabela em questão, representada pela Figura 2, dispensa comentários, tamanha a evidência do seu caráter controverso e constrangedor.

---

[16] Através do Edital nº 12, de 28 de julho de 2014 para vários cargos, publicado no DOU em 31 de julho de 2014, páginas 43 a 47 da seção 3.

[17] Objeto do Edital nº 2, de 29 de dezembro de 2014, publicado no DOU em 30 de dezembro de 2014, páginas 45 a 50 da seção 3.

[18] Através do Edital nº 8, de 26 de agosto de 2014, publicado no DOU em 29 de agosto de 2014, páginas 64 a 67 da seção 3.

[19] Disponível em: http://www.ifpa.edu.br/documentos-institucionais/0000/concurso-tae-2016/2711-anexo-iv-padro-es-avaliativos/file. Acesso em 29 de março de 2017.

Figura 2: Anexo IV – Padrões Avaliativos do Edital nº 07/2016 do IFPA

INSTITUTO FEDERAL
Pará

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARÁ
COMISSÃO DO CONCURSO PÚBLICO TAE 2016

INSTITUTO FEDERAL Pará 106 ANOS

Anexo IV – Padrões Avaliativos

Padrões Avaliados								
Item	**Fenótipo**	**Descrição do Negro**	**Compatível**			**Não Compatível**		
			A1	**A2**	**A3**	**A1**	**A2**	**A3**
1	Pele	1.1. Melanoderma – Cor Preta						
		1.2. Feoderma- cor parda						
		1.3. Leucoderma - cor Branca						
2	Nariz	2.1. Curto/largo/chato (platirrinos)						
3	Boca/dentes	3.1. Lábios grossos						
		3.2. Dentes muitos alvos e oblíquos						
		3.3. Mucosas roxas						
4	Maxilar (Prognatismo)	4.1. Prognatismo saliente a acentuado						
5	Crânio	5.1. Crânio dolicocélico < 74,9 (largo 4/5 do comp)						
6	Face	6.1. Testa estreita e comprida nas fontes						
7	Cabelo	7.1. Crespos ou encarapinhados						
8	Barba	8.1. Barba pouco abundante						
9	Arcos Zigomáticos	9.1. Proeminentes ou salientes						

Fonte: IFPA (2016).

Após tantas manifestações, o IFPA optou por retirar do edital esse anexo e, em nota, explicou-se sobre o ocorrido, atribuindo à ON nº 3 a opção por tais critérios avaliativos. A nota trazia, na íntegra, o seguinte texto:

> O Instituto Federal do Pará, em respeito à comunidade, se colocou como ouvinte às demandas e anseios da população e retirou o anexo IV, do Edital 07/2016, como padrões avaliativos. O IFPA acredita no diálogo com a sociedade como uma importante ferramenta democrática e evolutiva, e agradece o posicionamento da comunidade. Lembrando que nossas ações visam resguardar os direitos conquistados pelos cidadãos previstos na Lei 12.990 de 9 de junho de 2014, onde reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos.
> O Instituto informa que obedece a Orientação Normativa Nº 3, de 1 de agosto de 2016, dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros, determinada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Todos os órgãos da esfera federal deverão cumprir tais orientação, o não cumprimento das normas pode implicar no cancelamento do concurso público (G1, 2016).

A esse lamentável equívoco ocorrido no IFPA é possível atribuir a falta de clareza da ON nº 3, que não se preocupou em especificar como deve ser feita a avaliação do fenótipo do candidato às reservas de vagas.

Com relação às falhas na implementação que podem levar à minimização dos resultados pretendidos pela política pública a que se refere a Lei nº 12.990/2014, temos, em primeiro lugar, o disposto no parágrafo primeiro do Art. 1: "§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)" (BRASIL, 2014). Diante disso, as reservas para negros só ocorrem quando o edital for aberto com no mínimo três vagas. Para editais com uma ou duas vagas, não há reserva de vagas para negros, logo, não há listas de classificação de negros.

Ocorre que os concursos federais têm validade de até dois anos, podendo, ainda, serem prorrogados por igual período. Tendo em vista a complexidade e o elevado custo por trás da abertura de um concurso público, a maioria deles acaba saindo com validade de dois anos, sendo ainda prorrogados por mais dois. Portanto, abre-se o edital com uma ou duas vagas, não se faz a previsão de reserva de vagas, passam-se quatro ano e mais pessoas são chamadas. Isso impossibilita que se cumpra outro dispositivo da lei, o critério de alternância e proporcionalidade, que considera a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos negros. Se não há previsão de reserva de vagas para negros em determinado edital e, no decorrer de sua vigência, foram nomeados três candidatos ou mais, perdeu-se a oportunidade de incluir o negro no cargo a ser provido por esse edital.

Além disso, está em vigor, desde 21 e agosto de 2009, ou seja, muito antes da vigência da Lei nº 12.990/2014, o Decreto nº 6.944/2009 [20], que estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências.

O referido decreto traz, em seu Anexo II, uma tabela que aponta a quantidade de vagas *versus* o número máximo de candidatos aprovados. Ou seja, esse decreto, através do Anexo II, limita o número de candidatos aprovados, de acordo com o número de vagas previsto no edital. No caso de o edital ser aberto com uma vaga, por exemplo, o número máximo de

[20] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm. Acesso em 29 de março de 2017.

candidatos aprovados é cinco. No caso de duas, nove e, em último caso, para mais de trinta vagas, o número máximo de candidatos aprovados é duas vezes o número de vagas do edital.

Esse decreto, portando, reduz a quantidade de negros que poderiam ingressar no serviço público federal mediante o sistema de cotas raciais, já que reduz, da mesma forma, a listagem da ampla concorrência. Ademais, atender ao Decreto nº 6.944/2009 e, ao mesmo tempo, a Lei nº 12.990/2014, tem sido outro ponto de divergências procedimentais entre as instituições públicas, já que não há orientações de como proceder com relação ao corte na listagem de classificação, previsto no decreto. Caso o corte seja feito na listagem geral, que contém a classificação geral de todos os candidatos, isso pode reduzir significativamente o número de negros classificados.

Como é possível observar, a lei de reservas de vagas para negros no serviço público federal é cercada de subjetividades e ambiguidades, para além de pequenos problemas operacionais. Tendo em vista sua importância como política pública social, não universalista, é muito importante que as instituições públicas envolvidas tomem o devido cuidado com sua implementação, de forma a não reduzir suas potencialidades na luta contra a redução das desigualdades raciais.

5. METODOLOGIA

Essa pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa, com um estudo de caso, cujo objeto empírico é a Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. De acordo com Yin (2010), o estudo de caso é uma investigação empírica abrangente que pode ser realizada a partir de dados coletados por diversos métodos, sejam eles quantitativos ou qualitativos, e favorece o entendimento de situações e fenômenos sociais complexos.

Na primeira parte desta pesquisa, que engloba a introdução e o arcabouço teórico-metodológico, foram utilizados materiais já publicados por diversos autores, como livros, artigos e revistas, além de relatórios e documentos de instituições como o IPEA e o IBGE.

Num segundo momento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores responsáveis pelos concursos públicos da UFSCar. Para o objetivo ao qual se propõe, no que diz respeito às propostas de melhorias na implementação da Lei nº 12.990/2014, contamos também com a participação, igualmente através de entrevistas semiestruturadas, de militantes de dois movimentos negros distintos, com origens político-ideológicas igualmente distintas, porém, que abraçam essa mesma causa. Um deles integra o Movimento Círculo Palmarino, cujas lideranças são filiadas ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Outra, por sua vez, é integrante do Movimento Tucanafro, que se trata da militância negra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Ademais, foi feito um levantamento dos concursos realizados na IFES com o objetivo de analisar os editais e os procedimentos utilizados para garantir a reserva de vagas para negros. Todos esses procedimentos nos propicia uma série de dados e informações, sendo, dessa forma, possível analisar a implementação da Lei nº 12.990/2014, bem como propor melhorias e procedimentos, os quais foram destacados nas considerações finais.

Na intenção de realizar uma pesquisa legalmente ética, com respeito e preocupação com o bem-estar dos participantes entrevistados, submetemos o projeto desta pesquisa para aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFSCar, através da Plataforma Brasil, na data de 15/09/2017, sob nº CAAE 73912017.4.0000.5504, tendo sido o mesmo aprovado na data de 08/10/2017. O parecer consubstanciado do CEP (nº 2.320.863) encontra-se disponível no Anexo IV deste trabalho.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este trabalho teve origem em um problema identificado no ambiente de trabalho da pesquisadora, na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (ProGPe) da UFSCar, quando, na ocasião da elaboração do concurso público para o cargo de Assistente em Administração, que integra a carreira dos servidores Técnico-Administrativos em Educação (TAEs), logo após a promulgação da Lei nº 12.990/2014, notou-se que havia um problema, pois não existiam orientações de como a referida lei deveria ser implementada, de fato. Naquela ocasião foi utilizada a discricionariedade, que é legítima a qualquer órgão público, onde foi optado pela presunção da verdade da autodeclaração, sem a necessidade de aferição da sua veracidade, em analogia à reserva de vaga para negros na universidade pública, que era o sistema até então adotado pela UFSCar.

No entanto, para os próximos concursos a serem realizados no âmbito da UFSCar, será necessário definir, dentre outras coisas, a composição da comissão para a aferição da veracidade da autodeclaração apresentada pelo candidato, exigida pela ON SEGRT nº 3, sendo que essa pesquisa será de grande contribuição para essa tomada de decisão, dentre outras coisas. Logo, os resultados obtidos com essa pesquisa poderão nortear a UFSCar e qualquer outra instituição federal na implementação da Lei nº 12.990/2014.

A partir do arcabouço teórico apresentado nesta pesquisa, podemos observar que a fase de implementação de uma política pública é um tanto delicada e problemática, em especial no Brasil, onde existe uma mistura de conceitos aplicados e uma significativa falta de planejamento que comprometem o resultado pretendido pela política pública. Um exemplo disso é a implementação da Lei nº 12.990/2014 da forma como vem sendo feita.

Os resultados apresentados nessa seção, a partir do subitem 6.2, revelam que a política pública de combate à desigualdade racial a qual representa a Lei nº 12.990/2014 tem condições de ser mais bem aproveitada, ampliando os seus resultados positivos. As discussões sobre isso levam em consideração a revisão da literatura apresentada na primeira parte desta pesquisa. Dessa forma, buscou-se, nessa seção, apresentar uma análise sobre a implementação da política pública de reserva de vagas para negros em concursos públicos federais na UFSCar e confrontar os resultados práticos com o referencial teórico previamente apresentado. Antes disso, no entanto, apresenta-se um breve histórico da UFSCar, bem como as diretrizes que a norteiam com relação às ações afirmativas.

6.1. Objeto Empírico: a UFSCar

Fundada em 1968, a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) foi a primeira IFES instalada no interior do Estado de São Paulo e se destaca pelo alto nível de qualificação do seu corpo docente, tendo como missão ofertar um ensino público, gratuito e de qualidade, produzindo e tornando acessível o conhecimento. Hoje a UFSCar possui quatro *campi*, localizados nas cidades de São Carlos, Araras, Sorocaba e Buri, ofertando 62 cursos nas mais variadas áreas (UFSCAR, 2017).

Desde de sua criação, transparece nos planos da UFSCar a consciência de que a produção do conhecimento é a base de sustentação de todas as atividades da universidade, porém, essa deve ser estruturada com outras atividades de pesquisa e extensão, que, além de comporem o tripé "ensino, pesquisa e extensão" obrigatório de acordo com o Ministério da Educação, são consideradas atividades fundamentais para a qualificação e aperfeiçoamento dos docentes, bem como para o bem-estar da comunidade interna e externa (CPA. UFSCAR, 2017).

A gestão democrática é uma característica marcante da cultura da UFSCar, que busca cada vez mais incentivar processos participativos que visam a melhoria de suas diretrizes e ações, a exemplo do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que foi atualizado em conjunto com toda comunidade acadêmica, mediante debates, consultas e reuniões periódicas. Dentre as diretrizes gerais do PDI, podemos destacar a 2.17:

> Praticar a gestão democrática, transparente e participativa em todos os níveis da estrutura administrativa da Universidade, garantindo a participação e voto para representantes dos alunos, técnico-administrativos, professores e, sempre que possível, também de representantes da comunidade externa à UFSCar. (PDI. UFSCAR, 2017).

A estrutura multicampi da UFSCar foi aprovada em reunião do Conselho Universitário (ConsUni), fazendo parte do PDI, que começou a ser atualizado em abril de 2011 e foi concluído em novembro de 2013. O processo de atualização do PDI teve origem na constatação de que era necessário rever as diretrizes da UFSCar, já que a instituição havia passado por grandes transformações, especialmente a partir de 2009, com o Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), onde parte dessas diretrizes já estavam superadas e, também, havia temas ausentes ou pouco explorados no plano original (PDI. UFSCAR, 2017).

Durante o processo de atualização do PDI, foram aprovadas as Diretrizes Gerais, Diretrizes Específicas e Diretrizes para o Desenvolvimento Físico; o Zoneamento Ambiental Urbano e parâmetros urbanísticos para os campi São Carlos, Araras e Sorocaba. Além disso, no âmbito dos Aspectos Organizacionais, também foram objeto de apreciação relatórios da avaliação do funcionamento dos órgãos colegiados da Universidade (PDI. UFSCAR, 2017). No rol das diretrizes da UFSCar estão as que visam as políticas de equidade e ações afirmativas, as quais são apresentadas a seguir.

6.1.1. Diretrizes da UFSCar em Prol das Ações Afirmativas e Outras Políticas de Equidade

Antes mesmo da atualização do PDI, a UFSCar já se preocupava com a questão das ações afirmativas. O Programa de Ações Afirmativas (PAA) da UFSCar foi elaborado e votado no ConsUni em 2006 e implantado para o processo seletivo de 2008 mediante a reserva de vagas para candidatos que haviam cursado integralmente o Ensino Médio em escola da rede pública municipal, estadual ou federal. Esse percentual foi aumentando gradativamente entre os anos de 2008 a 2016, passando de 20% em 2008 para 50% em 2016 (PAA. UFSCAR, 2017).

Desses percentuais reservados aos egressos de escola pública, 35% são reservados para os negros. Ou seja, as ações afirmativas para negros no ingresso como estudante na UFSCar começaram bem antes da determinação legal estabelecida pela Lei 12.711/2012, que impõe a criação de cotas no ingresso à universidade pública para a população negra.

Não é para menos que “promover condições para equidade em todos os âmbitos de ação na e da Instituição, bem como o respeito, a compreensão e o diálogo na diversidade e o pluralismo social, étnico-racial e cultural, valorizando a diversidade em todas as suas dimensões; estimulando e apoiando ações que contribuam para afirmar a identidade pautada na diversidade da UFSCar; e ampliando a oferta de oportunidades de convivência com a diversidade aos membros das comunidades interna e externa”, são ações que fazem parte das Diretrizes Gerais da UFSCar, aprovadas em seu PDI em um contexto em que essas se tornavam urgentes e cada vez mais necessárias (PDI. UFSCar, 2014).

Além de compor as Diretrizes Gerais da UFSCar, as ações afirmativas estão fortemente amparadas nas Diretrizes Específicas do PDI, no subitem 3.2: Diretrizes Específicas - Ampliação, Acesso, Permanência, Ações afirmativas e outras Políticas de

Equidade. Dentre as diretrizes específicas que dizem respeito às ações afirmativas e políticas de equidade, destacam-se as apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2: Diretrizes Específicas da UFSCar - Ações Afirmativas e Políticas de Equidade.

Subitem do PDI	Diretriz / Ação
3.2.2	Ampliar e aprimorar oportunidades de formação contínua e permanente para lidar com a diversidade.
3.2.6	Aperfeiçoar o vestibular indígena para ingresso nos cursos regulares da UFSCar, respeitando-se as línguas, culturas e biografia escolar dos candidatos.
3.2.9	Planejar e implementar a gestão transversal do Programa de Ações Afirmativas, promovendo sua integração a outros programas internos e externos à Universidade.
3.2.13	Consolidar convênios para o apoio dos estudantes ingressantes pelas diversas modalidades que constituem metas do Programa de Ações Afirmativas.
3.2.15	Realizar de modo contínuo diagnósticos que permitam o melhor conhecimento dos sucessos e das dificuldades dos estudantes da UFSCar, notadamente dos ingressantes pelas diversas modalidades que constituem metas do Programa de Ações Afirmativas.
3.2.16	Realizar de modo contínuo diagnósticos que permitam o melhor conhecimento dos sucessos e das dificuldades dos servidores docentes e técnico-administrativos na promoção de aprendizagens junto aos estudantes, notadamente aqueles ingressantes pelas diversas modalidades que constituem metas do Programa de Ações Afirmativas.
3.2.17	Criar mecanismos para que cada instância ou agente da Universidade possa identificar obstáculos à promoção da equidade e à valorização da diversidade, bem como encontrar formas de superação desses obstáculos.
3.2.18	Avaliar permanentemente as ações institucionais voltadas à equidade de acesso e permanência na Universidade, incluindo a análise do sucesso dos egressos, das condições de ensino-aprendizagem e da permanência dos estudantes de graduação e de pós-graduação.
3.2.19	Analisar possibilidades e incentivar a implementação de políticas de equidade e ações afirmativas na pós-graduação.
3.2.24	Criar condições físicas, materiais e de pessoas para ampliar e consolidar ações de ensino, pesquisa e extensão voltadas à educação das relações étnico-raciais e à promoção da equidade.
3.2.28	Promover a sensibilização e a formação de toda a comunidade universitária para atuação orientada pelas políticas de equidade, por meio do emprego de diferentes mídias na ampliação e aprofundamento do debate e da produção e divulgação de informações que promovam o conhecimento sobre as diferentes culturas que convivem no País, na região e na própria Instituição.

Fonte: Adaptado de PDI UFSCar (2014)

Como é possível observar no Quadro 2, as ações afirmativas e políticas de diversidade e equidade são pontos primordiais para a UFSCar, uma vez que essa é uma instituição que tem consciência do papel que deve desempenhar em prol do desenvolvimento

social. Como prova disso, em junho de 2015, o Conselho de Administração (CoAd) da UFSCar instituiu a Secretaria de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade - SAADE.

6.1.1.1. A SAADE

Diante dessa trajetória da UFSCar e de sua fidelidade aos princípios de comprometimento com as diferentes realidades da sociedade brasileira e a garantia da equidade, fez-se necessário a oficialização de um órgão institucional para formular propostas com o objetivo de atender às demandas relacionadas às diferenças e diversidades da comunidade universitária, garantindo que todos e todas se sintam valorizados nas suas especificidades, bem como atendidos nas suas necessidades. Dessa forma, a necessidade de um espaço que formule e execute a gestão e promova a avaliação de políticas para a diversidade, rumo à equidade, emerge na UFSCar com bastante notoriedade (SAADE. UFSCAR, 2016).

Criada por meio da Resolução ConsUni nº 809, de 29 de maio de 2015 e instituída oficialmente na 30ª Reunião Ordinária do CoAd realizada em 12 de junho de 2015, a Secretaria de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade - SAADE é um órgão de apoio administrativo vinculado à Reitoria da UFSCar responsável pelo estabelecimento e implementação de políticas de ações afirmativas, diversidade e equidade para a UFSCar, bem como pela criação de mecanismos permanentes de acompanhamento e consulta à comunidade, visando verificar a eficácia dos procedimentos e a qualidade e repercussão dos resultados alcançados (SAADE. UFSCAR, 2017).

Como bem apresenta em seu blog institucional, a SAADE foi criada dentro de um histórico de ações e de militância em torno das questões relacionadas às ações afirmativas, às diversidades e à equidade, como mais uma resposta às demandas que surgem no cotidiano da UFSCar (SAADE. UFSCAR, 2017) e, em sua estrutura organizacional, a SAADE conta com três coordenadorias que dividem as atividades, sendo elas: Coordenadoria de Relações Étnico-Raciais (CoRE); Coordenadoria de Inclusão e Direitos Humanos (CoIDH); Coordenadoria de Diversidade e Gênero (CoDG), além de um órgão colegiado consultivo, denominado Conselho de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade (CoAADE), que tem por finalidade propor, acompanhar e avaliar as políticas afetas às áreas de atuação da SAADE (SOC. UFSCAR, 2015).

A Coordenadoria de Relações Étnico-Raciais, a qual damos destaque nesta pesquisa, tem como atribuição promover ações para a implementação de políticas e reflexões sobre as relações étnico-raciais (gerais e institucionais), como forma de combate ao preconceito e intolerância (SOC. UFSCAR, 2015).

Desde que foi criada, a SAADE vem desempenhando muitas ações importantes para a consolidação das diretrizes da UFSCar em relação às ações afirmativas, diversidade e equidade, dentre elas podemos destacar as rodas de conversas, debates, informações disponibilizadas no seu blog institucional, seminários temáticos, ACIEPEs, orientações para alunos e servidores, consultas públicas e diálogos com vários grupos organizados e integrados por membros da comunidade universitária envolvidos com as temáticas abrangidas pela SAADE. O conjunto desses diálogos se mostrou "um processo muito rico para que se pudesse conhecer melhor a Universidade, suas demandas, possibilidades, sugestões e críticas, além de definir-se os perfis para as coordenações. Nessas reuniões também se delineou perspectivas de trabalhos colaborativos" (SAADE, 2016, p. 10).

No Relatório de Gestão da SAADE elaborado em 2016, há um rol de apresentações de ações detalhadas desenvolvidas pela secretaria. Uma em especial merece destaque, já que se trata de Política de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade da UFSCar, apresentada a seguir.

6.1.1.2. Política de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade da UFSCar

De acordo com o Relatório de Gestão 2016[21], já no nascimento e fortalecimento estrutural e institucional da SAADE algumas ações foram tomadas em conjunto com a comunidade acadêmica da UFSCar. A Política de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade foi uma delas. Nesse processo, a comunidade foi convidada a participar, levantando as demandas para a construção da política. Ao todo o processo teve três etapas e contou com a participação de mais de 900 pessoas.

A construção dessa política partiu de dois princípios importantes: o primeiro diz respeito ao reconhecimento das ações históricas da UFSCar no âmbito das ações afirmativas e, o segundo, relacionado ao método de participação de toda a comunidade, na preocupação de

[21] Disponível em: http://blog.saade.ufscar.br/wp-content/uploads/2016/11/relatorio_SAADE_fev_out_2016.pdf. Acesso em 30 agosto 2017.

tornar o processo democrático, diverso e plural. Com o intuito de garantir um processo dialógico e participativo, a SAADE sugeriu a criação de comissões abertas nos 4 *campi* da universidade (SAADE, 2016).

Durante o processo de construção da política foram realizados três Seminários Temáticos em cada um dos quatro *campi* da UFSCar, com os seguintes temas: Inclusão e Direitos Humanos; Gênero e Diversidade e Relações Étnico-Raciais. "A partir das demandas, críticas e sugestões trazidas nesses Seminários, foram realizadas sistematizações, com o intuito de acolhê-las e traduzi-las em diretrizes gerais e específicas da Política de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade da UFSCar" (SAADE, 2016, p. 31). As diretrizes foram organizadas em quatro eixos, conforme demonstra o Quadro 3.

Quadro 3: Diretrizes da Política de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade da UFSCar.

1. Diretrizes Gerais	Promoção de ações afirmativas, diversidade e equidade para a UFSCar.
2. Diretrizes Específicas	Promoção de ações e reflexões sobre as relações étnico-raciais (gerais e institucionais), como forma de combate ao preconceito e a discriminação.
3. Diretrizes Específicas	Promoção de ações e reflexões que visem garantir a inclusão e acessibilidade (atitudinal, arquitetônica, metodológica, programática, instrumental, de mobilidade, comunicacional e digital) de servidores, estudantes e da comunidade em geral.
4. Diretrizes Específicas	Promoção de ações e reflexões relativas às relações de gênero e diversidade sexual na sociedade, de modo geral, e na instituição, de modo específico, atuando no combate à violência de gênero, homofobia, transfobia, lesbofobia e bifobia.

Fonte: SAADE (2016, pp. 31-32)

De acordo com o Blog da SAADE[22], no dia 21 de outubro de 2016 a Política de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade foi aprovada no ConsUni, com a presença massiva de estudantes, representantes discentes, coletivos negros e indígenas.

[22] Disponível em: http://blog.saade.ufscar.br/?p=401. Acesso em: 30 agosto 2017.

Com relação as diretrizes específicas de promoção de ações e reflexões sobre as relações étnico-raciais, destacam-se as apresentadas no Quadro 4.

Quadro 4: Algumas diretrizes específicas de promoção de ações e reflexões sobre as relações étnico-raciais da Política de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade da UFSCar.

Item	Diretriz
5.2.2	Desenvolver mecanismos de levantamento de dados, monitoramento e avaliação referentes ao racismo institucional na universidade e promover espaços contínuos de debate e reflexão com a comunidade acadêmica sobre preconceitos, racismo e discriminações étnico-raciais.
5.2.3	Fortalecer, ampliar e divulgar canais e processos de denúncia contra o racismo institucional e discriminações contra indígenas, trazendo informações e evidências para mudanças e aperfeiçoamento nos processos institucionais e de trabalho.
5.2.6.	Garantir a oferta de disciplina e conteúdos relacionados a história e a cultura africana, afro-brasileira e indígena, de acordo com a legislação vigente, de modo a contribuir com o reconhecimento e valorização das raízes africanas e indígenas da nação brasileira e com o combate ao racismo, especialmente nos cursos de licenciatura e do campo da saúde.
5.2.9	Incentivar a realização de projetos de pesquisa e extensão que promovam a equidade e a educação das relações étnico-raciais em parceria com programas voltados à assistência estudantil.
5.2.12	Fomentar metodologias de pesquisa, ensino e extensão e de processos de trabalho profissionais, participativas, dialógicas e respeitosas às culturas de povos tradicionais e das diversas etnias de grupos sub-representados nos espaços políticos institucionais.
5.2.23	Promover atividades e debates de combate a preconceitos e promoção de direitos, apoiando grupos de estudos e pesquisa e coletivos na organização de eventos, incorporando no calendário institucional data alusiva a valorização da cultura africana e afro-brasileira, de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial tal como o dia 20 de novembro, Dia da Consciência Negra

Fonte: Adaptado de UFSCar (2016, pp. 75-76)

Como é possível observar, a UFSCar valoriza muito as ações afirmativas, entre elas as ações voltadas para a população negra. É evidente, no entanto, que essas ações, no âmbito da UFSCar, em sua maior parte, são destinadas ao público alvo da universidade, que são os alunos, e ao principal serviço público desenvolvido por ela, a educação.

Em que pese serem muito incipientes, na UFSCar, as ações sobre conscientização da necessidade de ações afirmativas para negros no ingresso ao serviço público federal, é nítido que o caminho historicamente escolhido pela universidade é o de fortalecimento dessas ações, o que demonstra que se trata de uma instituição que apoia e, sempre que possível, fortalece esse tipo de política pública.

6.1.2. Panorama dos Servidores da UFSCar Classificados por Cor/Raça

Em agosto de 2017 a UFSCar apresentava em seu quadro de servidores efetivos e ativos o número de 1.005 servidores técnico-administrativos e 1.250 servidores docentes. Através do Extrator de Dados do SIAPE, foi possível listar classificar os servidores de acordo com suas categorias (técnico-administrativos e docentes) e pela cor autodeclarada no momento do cadastro funcional de cada servidor. Os servidores técnico-administrativos também foram classificados por nível, já que diferentes níveis de classificação na carreira dos técnico-administrativos correspondem a diferentes níveis de escolaridade exigidos no ingresso ao cargo, de acordo com o Quadro 5.

Quadro 5: Níveis de classificação dos cargos da carreira de Técnico-Administrativo em Educação – TAE.

Nível	Escolaridade Exigida
A	Alfabetizado ou Ensino Fundamental Incompleto (dependendo do cargo)
B	Ensino Fundamental Incompleto ou Completo (dependendo do cargo – a maioria é fundamental incompleto)
C	Ensino Fundamental Incompleto ou Completo ou Ensino Médio Completo (dependendo do cargo - a maioria é fundamental completo)
D	Ensino Médio Completo ou Médio Profissionalizante ou Técnico
E	Ensino Superior

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com o Anexo II da Lei nº 11.091/2005.

Como é possível observar no Quadro 5, os cargos de níveis A, B e C exigem graus de escolaridade mais baixos, na maior parte das vezes, que os cargos de nível D. Esses, por sua vez, exigem níveis de escolaridade hierarquicamente inferiores aos cargos de nível E.

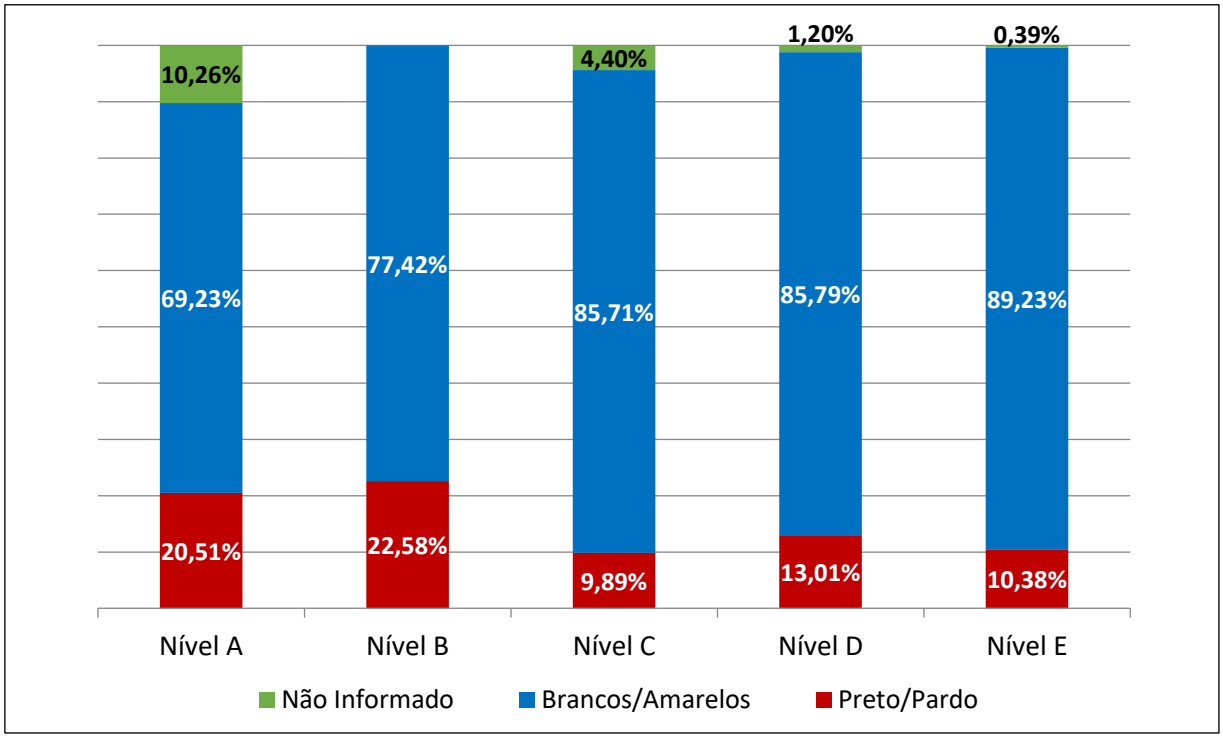
A Tabela 4 e o Gráfico 3 apresentam a composição dos servidores técnico-administrativos da UFSCar, posição de agosto de 2017, classificados por nível de cargos e por cor/raça.

Tabela 4: Servidores técnico-administrativos efetivos e ativos da UFSCar, por nível de classificação e cor/raça, em números - agosto/2017.

Nível de Classificação	Não informado	Brancos	Amarelos	Pretos	Pardos
A	4	27	0	3	5
B	0	24	0	2	5
C	4	78	0	5	4
D	7	493	8	24	52
E	1	225	7	5	22
Total	**16**	**847**	**15**	**39**	**88**

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIAPE.

Gráfico 3: Servidores técnico-administrativos efetivos e ativos da UFSCar, por nível de classificação e cor/raça, em percentual - agosto/2017.



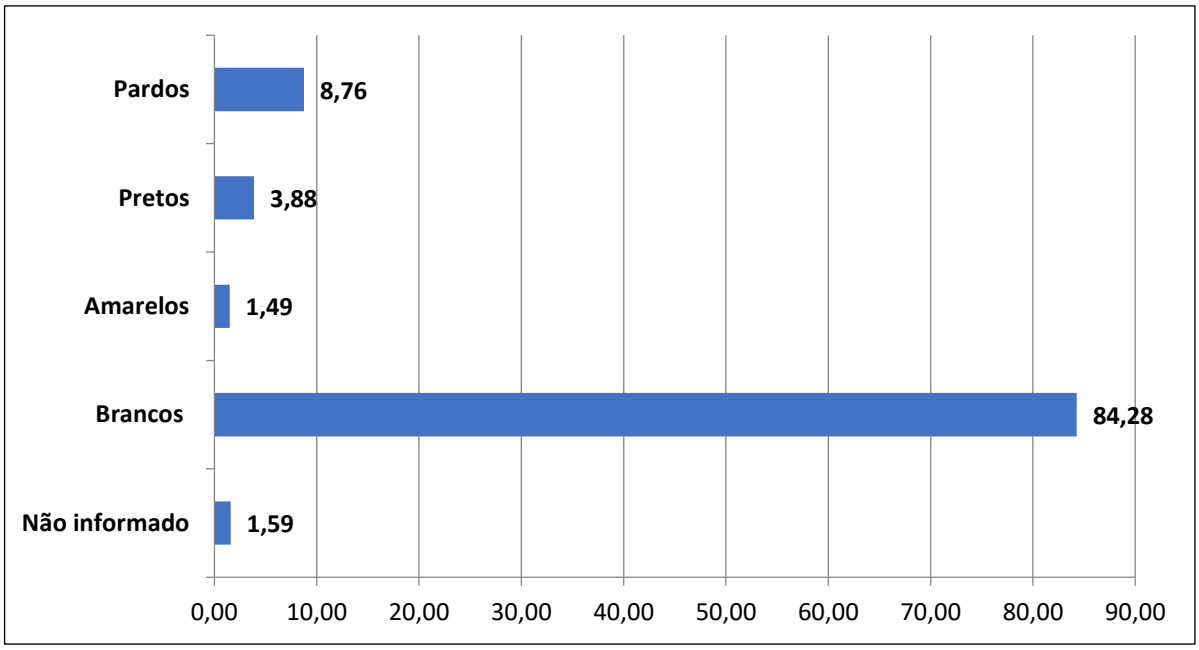
Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIAPE.

Se juntados os cargos de nível A e nível B, que representam os cargos de nível auxiliar, temos que 43,09% são servidores autodeclarados pretos ou pardos. Se juntados os cargos de nível C e D, esse percentual cai para 22,9%. O nível E é representado por cargos de nível superior, que somam 10,38%.

Ou seja, se for comparado o quadro de servidores da UFSCar com o Gráfico 2 (percentual de servidores ativos, detentores de cargo efetivo no Poder Executivo Federal segundo nível de escolaridade exigido para o cargo e raça ou cor - Brasil, 2014), apresentado no referencial teórico, pode-se concluir que a situação de igualdade de raça entre os servidores da UFSCar é ainda pior que a média do Executivo Federal, onde os percentuais eram, em 2014, para os cargos de nível auxiliar, intermediário e superior, 50,5%, 31,8% e 19,6%, respectivamente.

No total, conforme nos mostra o Gráfico 4, temos 85,77% de servidores técnico-administrativos autodeclarados brancos e amarelos na UFSCar, contra apenas 12,64% autodeclarados pretos ou pardos.

Gráfico 4: Percentual de servidores técnico-administrativos efetivos e ativos da UFSCar, por cor/raça - agosto/2017.



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIAPE.

Com relação aos servidores docentes, o grau mínimo de escolaridade que eles devem possuir no ingresso do cargo é graduação (ensino superior). Mas, na UFSCar, a grande maioria dos docentes já ingressam com o título de Doutor, já que se trata de exigências

departamentais. Outros, em menor proporção, ingressam com o título de Mestre. Uma proporção muita baixa de docentes ingressa com o grau de Especialização ou Graduação. De acordo com a UFSCar (2017), 96,1% do seu corpo docente é composto por professores doutores ou mestres.

Existem docentes de duas carreiras distintas na UFSCar, sendo: Carreira do Magistério Superior, composta pela grande maioria dos docentes, e a Carreira do Magistério de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT), composta por apenas 11 docentes, que são responsáveis pelas atividades pedagógicas da Unidade de Atendimento à Criança (UAC) da UFSCar, que é uma creche aberta para toda comunidade de São Carlos.

Na Carreira do Magistério Superior temos cinco classes: Auxiliar (A), Assistente (B), Adjunto (C), Associado (D) e Titular (E). De acordo com a Lei nº 12.772/2012, desde 1º de março de 2013, todos os docentes ingressam na classe A, independentemente do título, e, com as promoções e progressões na carreira, chegam até a Classe E, que é a classe hierarquicamente superior a todas as outras, conforme é possível observar na Figura 3. A nomenclatura da classe A varia de acordo com o título exigido no concurso público. Se for o de Doutor, o docente ingressa como Adjunto A; se for o título de Mestre, ingressa como Assistente A; se for a Graduação ou Especialização, ingressa como Auxiliar A. Porém, isso é apenas uma questão de tratamento. No SIAPE todos são cadastrados como Auxiliar. Por isso, é usada aqui apenas a nomenclatura de Auxiliar, que nos indica o começo de carreira.

Figura 3: Hierarquia da Carreira de Magistério Superior do Ensino Federal.

Fonte: Elaborada pela autora de acordo com a Lei nº 12.772/2012

A Tabela 5 e o Gráfico 5 apresentam a composição dos servidores docentes ativos e efetivos da UFSCar, posição de agosto de 2017, classificados por carreira/classe e por

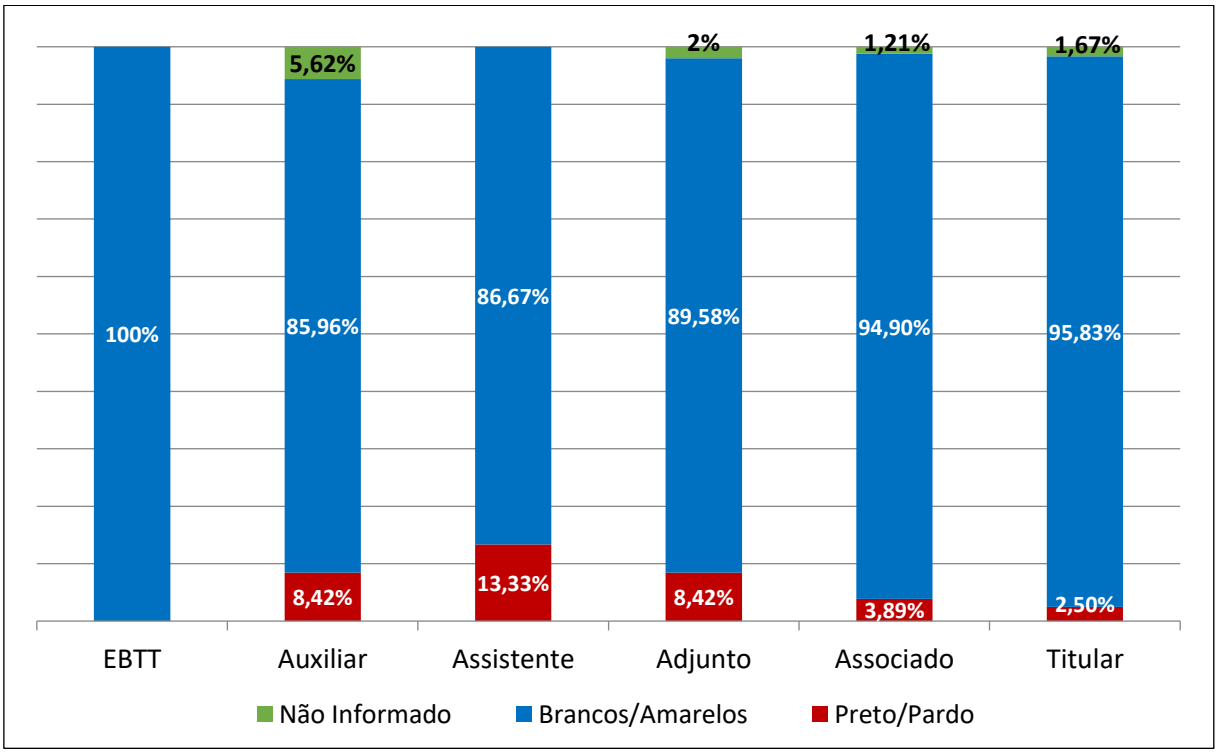
cor/raça. É nítida que a situação, no caso dos servidores docentes, é ainda mais desigual que a situação dos servidores técnico-administrativos, pois existe uma diferença ainda maior entre negros e não negros.

Tabela 5: Servidores docentes efetivos e ativos da UFSCar, por carreira/classe e cor/raça, em números - agosto/2017.

Carreira/ Classe	Não informado	Brancos	Amarelos	Pretos	Pardos
EBTT	0	10	1	0	0
Auxiliar	10	146	7	5	10
Assistente	0	26	0	0	4
Adjunto	10	442	5	3	39
Associado	5	379	12	4	12
Titular	2	115	0	0	3
Total	**27**	**1.118**	**25**	**12**	**68**

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIAPE.

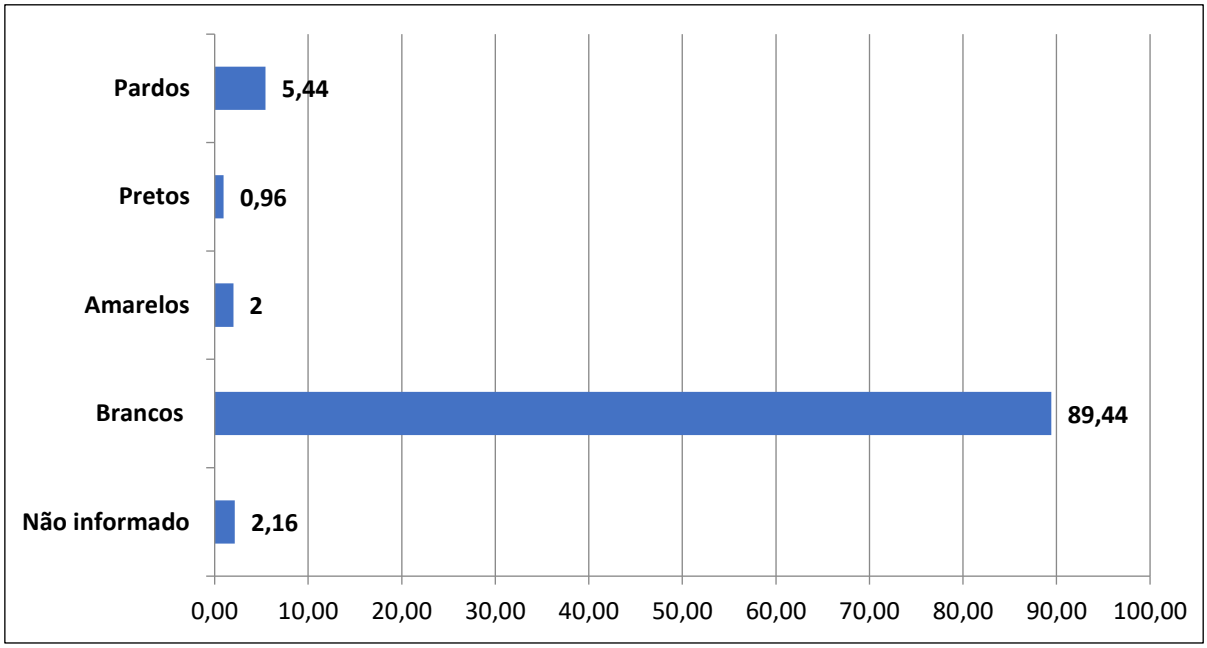
Gráfico 5: Servidores docente efetivos e ativos da UFSCar, por nível de classificação de cargo e cor/raça, em percentual - agosto/2017.



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIAPE.

No total, conforme nos mostra o Gráfico 6, temos 91,44% de servidores docentes autodeclarados brancos e amarelos na UFSCar, contra apenas 6,4% autodeclarados pretos ou pardos.

Gráfico 6: Percentual de servidores docentes efetivos e ativos da UFSCar, por cor/raça - agosto/2017.



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIAPE.

Na classe de Titular da Carreira do Magistério Superior, composta por docentes com muitos anos de UFSCar, temos apenas 2,5% de servidores autodeclarados pardos. É possível ver que esse percentual é maior nas classes iniciais da carreira, o que pode ter relação com as ações afirmativas para a população negra aplicadas no ingresso à universidade.

Todavia, o número de servidores negros da UFSCar, tanto na carreira de técnico-administrativos quanto nas carreiras de docentes, é muito baixo e inferior à média nacional do Executivo Federal, que, por sua vez, é aquém do número total de negros de toda população brasileira, o que reforça, portanto, a necessidade da Lei nº 12.990/2014.

A seguir, é apresentada a análise dos concursos públicos realizados na UFSCar desde a sanção da Lei nº 12.990/2014, que se deu em 09 de junho de 2014. Essa análise é separada em concurso de docentes e concurso de técnico-administrativos, já que ambos possuem modos distintos de realização.

6.2. Análise dos editais de concursos públicos

Os concursos públicos da UFSCar são realizados com base em todas as legislações cabíveis, inclusive na Lei nº 12.990/2014. Contudo, em algumas situações se faz necessário o uso da discricionariedade do órgão público. Essa, por sua vez, traz consigo alguns valores e ideologias do implementador, como foi apresentado na revisão da literatura e conforme é possível perceber nesta pesquisa.

Os concursos da UFSCar são organizados pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (ProGPe). Os concursos para servidores técnico-administrativos são realizados sob inteira responsabilidade da ProGPe, desde a elaboração do edital até a logística de aplicação das provas. Os concursos de docentes, no entanto, embora sejam organizados pela ProGPe, necessitam serem administrados pelos departamentos que detém as vagas, por questão de caráter técnico, notadamente envolvendo as fases de avaliação didática e análise curricular do candidato, que deve ser feita por uma comissão de docentes designada para tal fim.

Nos subitens a seguir, são abordados os concursos para docentes e os concursos para técnico-administrativos da UFSCar, onde são apresentadas algumas análises.

6.2.1. Concursos para docentes

Desde a sanção da Lei nº 12.990/2014, a UFSCar realizou, até o momento, 175 concursos distintos para docentes. Desses, 127 foram para o campus de São Carlos, 5 para Araras, 6 para Sorocaba e 37 para Lagoa do Sino, cujo campus esteve em fase de criação[23]. Devido ao número muito baixo de concursos nos *campi* de Araras e Sorocaba, esses não serão analisados, uma vez que já foi constatado pela pesquisadora que os problemas se concentram no campus de São Carlos e Lagoa do Sino, que realizaram muitos concursos durante o período analisado.

Pela análise realizada percebe-se que o problema dos concursos para docentes na UFSCar é a abertura de vários editais para uma mesma área departamental, cujo número de vagas impossibilita a reserva dessas para negros. Para facilitar a análise, foram separados os concursos realizados nos *campi* de São Carlos e Lagoa do Sino por anos, a começar por 2014,

[23] Disponível em: http://www.concursos.ufscar.br/lista.php. Acesso em: 03 de setembro de 2017.

até o ano atual. Esses dados encontram-se nas Tabelas 6, 7, 8, 9, 10 e 11, apresentadas e analisadas a seguir.

Tabela 6: Concursos para docentes do campus São Carlos, realizados em 2014, classificados por departamento.

Código	Departamento	Classe	Área	Vagas
15114.01	Ciência da Informação	Adjunto A	Biblioteconomia e Ciência da Informação	1
12214.01	Ciências Sociais	Adjunto A	História	1
14114.01	Computação	Adjunto A	Ciência da Computação	1
11514.01	Computação	Adjunto A	Ciência e Engenharia da Computação	1
16014.01	Engenharia Elétrica	Assistente A	Engenharia Elétrica	1
15914.01	Engenharia Química	Adjunto A	Engenharia Química	1
13714.01	Engenharia Química	Adjunto A	Engenharia Química	1
14914.01	Estatística	Adjunto A	Estatística	1
12814.01	Filosofia e Metodologia da Ciência	Adjunto A	Filosofia	1
12414.01	Física	Adjunto A	Física	2
12314.01	Física	Adjunto A	Física	2
15514.01	Fisioterapia	Adjunto A	Fisioterapia	1
14814.01	Letras	Adjunto A	Literaturas de língua portuguesa	1
14714.01	Letras	Adjunto A	Linguística e língua portuguesa	1
14614.01	Letras	Adjunto A	Literaturas de língua portuguesa	1
15414.01	Matemática	Adjunto A	Matemática	1
16114.01	Medicina	Assistente A	Saúde da Mulher	2
15314.01	Medicina	Assistente A	Medicina	2

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

Nesse ano o destaque é para os Departamentos de Física. Como é possível observar na Tabela 6, esse departamento realizou mais de um concurso público, ou seja, lançou mais de um edital, no mesmo ano, para a mesma área, ambos com duas vagas. Pelo código dos editais, fica claro que esses foram realizados concomitantemente ou em datas muito próximas. Analisando cada um dos editais, vemos que as subáreas são: física teórica e física experimental, e o requisito para ingresso no cargo é o mesmo: Doutor em Física. É evidente que, se o

departamento tivesse unificado os seus editais, uma vez que as áreas são muito semelhantes e o cargo é o mesmo (Adjunto A), poderia ter reservado uma vaga para negros, já que editais de concursos públicos abertos com três ou mais vagas devem fazer a reserva. A Tabela 7, traz os concursos públicos realizados no campus de São Carlos em 2015.

Tabela 7: Concursos para docentes do campus São Carlos, realizados em 2015, classificados por departamento.

Código	Departamento	Classe	Área	Vagas
13415.01	Botânica	Adjunto A	Botânica	1
15515.01	Ciências Sociais	Adjunto A	Antropologia	1
07115.01	Computação	Adjunto A	Engenharia da Computação	1
16515.01	Enfermagem	Adjunto A	Enfermagem	1
16415.01	Enfermagem	Adjunto A	Enfermagem	1
13715.01	Enfermagem	Adjunto A	Enfermagem	1
12615.01	Enfermagem	Adjunto A	Enfermagem	1
01615.01	Enfermagem	Adjunto A	Enfermagem	1
15715.01	Engenharia de Materiais	Adjunto A	Engenharia de Materiais	1
02615.01	Engenharia de Materiais	Adjunto A	Ciência e Engenharia de Materiais	1
15115.01	Engenharia Elétrica	Adjunto A	Engenharia Elétrica	1
13315.01	Engenharia Mecânica	Adjunto A	Engenharia Mecânica	1
13015.01	Engenharia Mecânica	Adjunto A	Engenharia Mecânica	1
12915.01	Engenharia Mecânica	Adjunto A	Engenharia Mecânica	1
15015.01	Engenharia Química	Adjunto A	Engenharia Química	1
14415.01	Engenharia Química	Adjunto A	Engenharia Química	1
12715.01	Filosofia e Metodologia da Ciência	Adjunto A	Filosofia	1
07515.01	Filosofia e Metodologia da Ciência	Assistente A	Filosofia	1
16315.01	Física	Adjunto A	Física	1
09115.01	Fisioterapia	Adjunto A	Fisioterapia	1
16615.01	Genética e Evolução	Adjunto A	Bioinformática e Genética	1
00715.01	Genética e Evolução	Adjunto A	Bioquímica e Biologia Molecular	1
00115.01	Gerontologia	Adjunto A	Gerontologia	1
17815.01	Hidrobiologia	Adjunto A	Ciências Biológicas	1
04815.01	Hidrobiologia	Adjunto A	Ciências Biológicas	1
11315.01	Medicina	Adjunto A	Medicina	2
06315.01	Medicina	Adjunto A	Saúde da Criança	1
06115.01	Medicina	Adjunto A	Medicina	1

Código	Departamento	Classe	Área	Vagas
05715.01	Medicina	Adjunto A	Medicina	2
05615.01	Medicina	Adjunto A	Medicina	1
15915.01	Medicina	Assistente A	Saúde da Mulher	1
15615.01	Medicina	Assistente A	Medicina	1
08215.01	Medicina	Assistente A	Medicina	1
05915.01	Medicina	Assistente A	Saúde da Mulher	1
05815.01	Medicina	Assistente A	Medicina	1
05115.01	Medicina	Assistente A	Medicina	2
04315.01	Medicina	Assistente A	Medicina	2
03115.01	Medicina	Assistente A	Medicina	1
10615.01	Medicina	Auxiliar A - Espec.	Medicina	2
10415.01	Medicina	Auxiliar A - Espec.	Medicina	1
03615.01	Medicina	Auxiliar A - Espec.	Medicina	2
01715.01	Metodologia de Ensino	Adjunto A	Ensino e Aprendizagem de Línguas	1
00615.01	Metodologia de Ensino	Adjunto A	Educação	1
18415.01	Psicologia	Assistente A	Tradução e Interpretação (Libras)/Língua Portuguesa	2
18015.01	Psicologia	Adjunto A	Psicologia	1
17715.01	Psicologia	Assistente A	Língua Brasileira de Sinais (Libras)	2
00515.01	Psicologia	Assistente A	Tradução e Interpretação (Libras)/Língua Portuguesa	2
00415.01	Psicologia	Assistente A	Tradução e Interpretação (Libras)/Língua Portuguesa	2
16215.01	Química	Adjunto A	Química	1
14915.01	Química	Adjunto A	Química	1
09615.01	Química	Adjunto A	Química	1
00815.01	Química	Adjunto A	Química	1
16915.01	Sociologia	Adjunto A	Sociologia	1
07215.01	Sociologia	Adjunto A	Sociologia	1
10515.01	Teorias e Práticas Pedagógicas	Adjunto A	Educação	1
01815.01	Teorias e Práticas Pedagógicas	Adjunto A	Educação	1
09215.01	Terapia Ocupacional	Adjunto A	Terapia Ocupacional	1
05415.01	Terapia Ocupacional	Adjunto A	Terapia Ocupacional em Disfunção Física	1

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

Desde a vigência da Lei nº 12.990/2014, 2015 foi o ano em que mais concursos para docentes foram realizados no campus de São Carlos. No total, 58 editais foram lançados, conforme apresentado na Tabela 7. Nesse ano, podemos destacar os seguintes departamentos: Enfermagem; Engenharia Mecânica; Psicologia e Química. O Departamento de Medicina, embora tenha realizado vários concursos no ano de 2015, não teria como unificar os seus editais em virtude de as subáreas exigirem especializações e/ou residências médicas em áreas distintas, por exemplo, ginecologia e pediatria. Ademais, dos 16 concursos lançados pela Medicina em 2015, 7 foram refeitos para a mesma vaga em virtude da falta de candidatos habilitados no certame.

Todos os departamentos citados poderiam ter unificado os seus editais em um único edital, o que garantiria a reserva de vagas para negros. O Departamento de Enfermagem, que abriu 5 concursos diferentes, com exceção do edital 16515.01, cuja subárea é Saúde da Mulher, os demais poderiam ter sido realizados em um único edital, já que as subáreas não exigiam determinadas especialidades, apenas o título de Doutor e Graduação em Enfermagem.

O Departamento de Engenharia Mecânica abriu, em 2015, três diferentes concursos públicos, mas com subáreas cujo título de Doutor em Engenharia Mecânica é comum. Ou seja, para atenderem a Lei nº 12.990/2014 poderiam ter lançado um único edital.

Já o Departamento de Psicologia realizou 5 concursos distintos em 2015, sendo que três deles, objetos dos editais 17715.01; 00515.01 e 00415.01, são para a mesma área e subárea (Linguagem Brasileira de Sinais – LIBRAS). Cada um deles com 2 vagas. Uma vaga seria reservada para negros caso o departamento unificasse os editais, ou pelo menos dois desses editais, o 00515.01 e o 00415.01, que foram realizados concomitantemente, com editais lançados no mesmo dia.

Por fim, o Departamento de Química realizou 4 certames em 2015. Embora foram para subáreas distintas, todos tinham em comum o requisito exigido para o cargo: Doutor em Química ou em Ciências. Isso significa que o candidato com Doutorado em Química teria competência para ministrar qualquer uma das quatro disciplinas ofertadas nos editais dos concursos. Logo, também poderia, esse departamento, unificar os editais e reservar uma vaga para negros.

A seguir apresenta-se a Tabela 8 que corresponde aos concursos para docentes realizados pela UFSCar em 2016, no campus São Carlos. Nesse ano, também houve um

número elevado de concursos realizados, embora não tenha superado o ano de 2015. No total, foram realizados 40 concursos para docentes em 2016.

Tabela 8: Concursos para docentes do campus São Carlos, realizados em 2016, classificados por departamento.

Código	Departamento	Classe	Área	Vagas
06216.01	Botânica	Adjunto A	Botânica	1
09116.01	Ciências Ambientais	Adjunto A	Ecologia	1
07516.01	Ciências Fisiológicas	Adjunto A	Fisiologia	1
12916.01	Ecologia e Biologia Evolutiva	Adjunto A	Ecologia	1
04816.01	Educação	Adjunto A	Educação	1
09616.01	Engenharia Civil	Adjunto A	Transportes	1
09516.01	Engenharia Civil	Adjunto A	Transportes	1
05516.01	Engenharia Civil	Adjunto A	Transportes	1
04616.01	Engenharia Civil	Adjunto A	Engenharia Civil	1
03716.01	Engenharia Civil	Assistente A	Engenharia Civil	1
00916.01	Engenharia Civil	Adjunto A	Arquitetura e Urbanismo	1
08416.01	Engenharia de Materiais	Adjunto A	Engenharia de Materiais	1
06816.01	Engenharia de Materiais	Adjunto A	Engenharia de Materiais	1
05016.01	Engenharia de Produção	Adjunto A	Organizações	1
02116.01	Engenharia de Produção	Adjunto A	Organizações	1
09716.01	Engenharia Elétrica	Adjunto A	Engenharia Elétrica	1
04516.01	Engenharia Mecânica	Adjunto A	Engenharia Mecânica	1
04016.01	Engenharia Mecânica	Adjunto A	Engenharia Mecânica	1
08216.01	Engenharia Química	Adjunto A	Engenharia Química	1
07016.01	Engenharia Química	Adjunto A	Engenharia Química	1
06116.01	Engenharia Química	Adjunto A	Engenharia Química	1
05616.01	Engenharia Química	Adjunto A	Engenharia Química	1
00816.01	Engenharia Química	Adjunto A	Engenharia Química	1
13216.01	Estatística	Adjunto A	Estatística	1

Código	Departamento	Classe	Área	Vagas
07316.01	Filosofia e Metodologia da Ciência	Adjunto A	Filosofia	1
08316.01	Física	Adjunto A	Engenharia Física	1
06916.01	Física	Adjunto A	Física	1
06516.01	Letras	Adjunto A	Linguística e Língua Portuguesa	1
05916.01	Matemática	Adjunto A	Matemática	1
10216.01	Medicina	Auxiliar A - Espec.	Medicina	1
10116.01	Medicina	Adjunto A	Medicina	1
10016.01	Medicina	Assistente A	Medicina	2
09916.01	Medicina	Assistente A	Medicina	1
00516.01	Medicina	Auxiliar A - Espec.	Medicina	2
00416.01	Medicina	Assistente A	Medicina	2
00316.01	Medicina	Adjunto A	Saúde da Mulher	1
00116.01	Medicina	Assistente A	Medicina	2
12716.01	Psicologia	Adjunto A	Psicologia	1
09816.01	Psicologia	Assistente A	Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS)	1
01716.01	Psicologia	Adjunto A	Psicologia	1

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

Destacam-se, nesse ano de 2016, os departamentos de Engenharia Civil e Engenharia Química. O primeiro realizou três concursos com três diferentes editais para a mesma área (Transportes), cujas exigências de titulação eram comuns (Graduação em Engenharia Civil e Doutorado em Engenharia Civil, ou Ciências, entre outros).

O segundo, por sua vez, realizou 4 concursos para a mesma área e subáreas semelhantes, nas quais candidatos com o título de Doutor em Engenharia Química teriam competência para ministrar as aulas. Nesses dois casos, portanto, também se perdeu a oportunidade de realizar um edital único com uma reserva de vaga para negros.

A próxima tabela, Tabela 9, é composta pelos concursos realizados no ano de 2017, até a data de 31 de agosto. Até essa data, a UFSCar havia realizado 11 concursos públicos para docentes no campus de São Carlos.

Tabela 9: Concursos para docentes do campus São Carlos, realizados em 2017, classificados por departamento.

Código	Departamento	Classe	Área	Vagas
01217.01	Ciência da Informação	Adjunto A	Ciência da Informação	1
02817.01	Computação	Adjunto A	Ciência e Engenharia da Computação	1
00317.01	Computação	Adjunto A	Ciência da Computação	1
00217.01	Computação	Adjunto A	Ciência da Computação	1
02517.01	Ecologia e Biologia Evolutiva	Adjunto A	Ciências Biológicas	1
02617.01	Engenharia Civil	Adjunto A	Engenharia Civil	1
02017.01	Fisioterapia	Adjunto A	Fisioterapia	1
01917.01	Fisioterapia	Adjunto A	Fisioterapia	1
01717.01	Letras	Adjunto A	Linguística e Língua Portuguesa	1
03217.01	Química	Adjunto A	Química	1
00417.01	Química	Adjunto A	Química	1

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

Embora no ano de 2017 a UFSCar tenha realizado poucos concursos para docentes no campus de São Carlos, em comparação com os anos anteriores, ainda assim é possível identificar o mesmo problema até então constatado nos outros anos. O caso em questão envolve o Departamento de Computação, que poderia ter unificado os seus editais, que foram 3, conforme apresentado na Tabela 9, em um único edital, uma vez que as áreas são iguais e as subáreas semelhantes. Os requisitos para ingresso no cargo, nos 3 editais em questão, são idênticos.

A seguir são apresentadas as tabelas de concursos do campus Lagoa do Sino, que foi criado em 2012. Devido a sua criação e expansão, o campus necessitou de várias contratações de docentes. Desde a sansão da Lei nº 12.990/2014, a UFSCar realizou 37 concursos de docentes para o campus Lagoa do Sino.

Diferente dos outros *campi*, o campus de Lagoa do Sino ainda não possui divisão departamental. Possui um único centro, denominado Centro de Ciências da Natureza, e é nele que são lotados os docentes.

A tabela a seguir, Tabela 10, apresenta os concursos realizados no campus em 2014, a partir da vigência da Lei nº 12.990/2014.

Tabela 10: Concursos para docentes do campus Lagoa do Sino, realizados em 2014.

Código	Centro	Classe	Área	Vagas
13514.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia Agronômica	1
13314.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia Agronômica	1
12614.01	Centro de Ciências da Natureza	Assistente A	Engenharia Ambiental	1
12514.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia Civil	1
13214.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia de Alimentos	1
13414.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Geotecnia	1
13614.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Matemática	1
12714.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Química	1

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

De acordo com a Tabela 10, no ano de 2014, após a obrigatoriedade das cotas raciais nos concursos públicos federais, os concursos para docentes realizados pela UFSCar no campus de Lagoa do Sino não possibilitariam, de qualquer forma, a reserva de vagas para negros. Os concursos realizados para a área de Engenharia Agronômica, mesmo que fossem unificados, não teriam o número de vagas suficientes para efetuar a reserva, que só pode ser feita quando esse número for igual ou maior que três.

Já no ano de 2015 o problema de realização de concursos com vários editais para a mesma área é visível no campus de Lagoa do Sino, conforme é possível observar na Tabela 11. Nesse ano foram realizados três ou mais concursos para as áreas de Administração, Engenharia Ambiental e Engenharia de Alimentos.

Analisando os editais vemos que, para a área de Administração, as subáreas, embora distintas, têm muita relação. Nos três editais é comum o requisito de Doutor em Administração, ou Ciências Sociais Aplicadas.

Tabela 11: Concursos para docentes do campus Lagoa do Sino, realizados em 2015.

Código	Centro	Classe	Área	Vagas
14115.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Administração	1
11415.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Administração	1
11115.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Administração	1
13515.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Agronomia	1
12115.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Biologia	1
15315.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Ciências Biológicas	1
14315.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Ciências Biológicas	1
14615.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Economia	1
12815.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Economia	1
11515.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia Agrícola	1
12215.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia Agronômica	1
14815.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia Ambiental	1
14715.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia Ambiental	1
05315.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia Ambiental	1
05215.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia Ambiental	1
13615.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia de Alimentos	1
13115.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia de Alimentos	1
11615.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia de Alimentos	1
07015.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia de Alimentos	1
06615.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Engenharia de Alimentos	1
15215.01	Centro de Ciências da Natureza	Assistente A	Geotecnia	1
06515.01	Centro de Ciências da Natureza	Adjunto A	Geotecnia	1

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

Para a área de Engenharia Ambiental, o Edital 14815.01 determinou, como requisito para ingresso no cargo, a formação em determinadas engenharias, tanto na graduação

como no doutorado. Os demais exigiam como requisito para ingresso no cargo a formação, a nível de graduação e doutorado, em qualquer engenharia.

Já para a área de Engenharia de Alimentos foram abertos 5 concursos em 2015, porém, um deles, o 13615.01, foi para suprir a vaga que anteriormente havia sido destinada ao concurso 07015.01. Dessa forma, o campus tinha 4 vagas para a área de Engenharia de Alimentos e realizou 4 concursos distintos, embora os requisitos aceitáveis para ingresso no cargo eram comuns, como a graduação e o doutorado em Engenharia de Alimentos.

Ou seja, o campus de Lagoa do Sino, assim como o campus de São Carlos, perdeu a oportunidade de reservar vagas para negros em seus concursos públicos por darem mais valor às subáreas dos concursos, abrindo um edital específico para cada subárea.

Nos anos de 2016 e 2017 a UFSCar não realizou muitos concursos no campus de Lagoa do Sino. Foram apenas 7 no período de 01 de janeiro de 2016 até a data de 31 de agosto de 2017. Logo, o problema de falta de unificação de editais para a mesma área não foi encontrado nesse campus, nesse período.

Nos concursos públicos para docentes da UFSCar o único problema identificado através da análise da implementação da Lei nº 12.772/2014 foi o que foi apresentado. Esse problema, contudo, não significa que a UFSCar esteja realizando os seus concursos ilegalmente, não respeitando o disposto na referida lei. Esse é um dos casos que envolve a discricionariedade do órgão público. Nota-se, com isso, que a UFSCar valoriza muito o fato de possuir em seu quadro de docentes profissionais que dominem a disciplina (subárea) para a qual foram contratados.

É totalmente plausível que uma instituição como a UFSCar queira ter bons profissionais à frente do principal serviço que ela presta à comunidade, que é a educação. Isso apenas valoriza a instituição, tornando-a uma instituição de excelência. Todavia, uma instituição que se pretende inclusiva, diversa e plural, que é uma das pioneiras na inclusão de jovens negros e oriundos de escolas públicas na universidade, que traz em seu rol de diretrizes fortes evidências da sua identidade como organização que apoia as ações afirmativas, a diversidade e a equidade, não deve pensar somente na excelência acadêmica. Sempre que possível, é importante somar a ela o princípio de inclusão racial de que trata a Lei nº 12.990/2014.

Para tanto, a UFSCar necessita de conscientização sobre a importância da Lei nº 12.990/2014 nos concursos públicos para docentes. Os chefes de departamentos,

elaboradores de editais, presidentes de bancas, e todo pessoal envolvido na elaboração de concursos para docentes precisam estar cientes dessa possibilidade de inclusão, bem como da sua relevância social.

Desde a sansão da Lei nº 12.990/2014, a UFSCar não disponibilizou nenhuma reserva de vagas para negros nos concursos para docentes. Se continuar realizando os concursos da forma como vem fazendo, vai terminar o prazo de vigência da lei e nenhum docente negro terá ingressado na instituição por reserva de vagas. Logo, a enorme diferença entre docentes negros e não negros na UFSCar, apresentada no item anterior, perdurará por longos anos.

6.2.2. Concursos para técnico-administrativos

Com relação aos concursos para servidores técnico-administrativos da UFSCar, esses são menos comuns que os de docentes. Desde a vigência da Lei nº 12.990/2014, a UFSCar realizou, até a data de 31 de agosto de 2017, 53 concursos para cargos da carreira de técnico-administrativos. Desses, 27 foram para o campus São Carlos, 4 para Araras, 6 para Sorocaba e 16 para Lagoa do Sino[24].

Os concursos para técnico-administrativos se diferem dos concursos para docentes, não apenas com relação ao gerenciamento de todo o processo, mas também no que se refere aos limites para a aplicabilidade da discricionariedade de atuação do órgão público. Nos concursos para técnico-administrativos, as vagas são destinadas para determinados cargos, cujos requisitos são expressos em lei, o que impossibilita a abertura de vários editais concomitantes para um mesmo cargo, como acontece nos concursos para docentes, que abrem os editais por subáreas.

Dessa forma, o problema encontrado nos concursos para docentes não se repete nos concursos para técnico-administrativos. Conforme é possível observar nas Tabelas 12, 13, 14 e 15, nos concursos para técnico-administrativos, os editais são abertos de acordo com o cargo. Um mesmo edital, em alguns casos, é aberto com vários cargos distintos, porém, os cargos são se repetem, como acontece nos concursos para docentes, a menos que sejam realizados em anos diferentes.

---

[24] Disponível em: http://www.concursos.ufscar.br/lista.php. Acesso em: 09 de setembro de 2017.

As Tabelas 12, 13, 14 e 15 apresentam os concursos para técnico-administrativos realizados no campus São Carlos, Araras, Sorocaba e Lagoa do Sino, respectivamente, desde a vigência da Lei nº 12.990/2014, até a data de 31 de agosto de 2017.

Tabela 12: Concursos para técnico-administrativos realizados no campus São Carlos.

Ano	Código	Cargo	Nível	Vagas
2016	00816.01	Engenheiro/Engenharia Agronômica	Superior	1
	00816.02	Médico Veterinário	Superior	1
	00816.03	Médico/Médico do Trabalho	Superior	1
	00816.04	Técnico de Laboratório/Audiovisual	Intermediário	1
	00816.05	Técnico de Laboratório/Biotério	Intermediário	1
	00816.06	Técnico de Tecnologia da Informação	Intermediário	1
	00116.01	Engenheiro/Engenharia Civil	Superior	1
	00116.02	Físico	Superior	1
	00116.03	Tecnólogo/Biotecnologia	Superior	1
	00116.04	Bibliotecário-Documentalista	Superior	1
	00116.07	Técnico de Tecnologia da Informação	Intermediário	1
	00116.08	Técnico em Mecânica	Intermediário	1
	00116.09	Técnico em Telefonia	Intermediário	1
	00116.10	Técnico de Laboratório/Edificações	Intermediário	1
	00116.11	Técnico de Laboratório/Microbiologia	Intermediário	1
	00116.12	Técnico de Laboratório/Biologia	Intermediário	1
2015	01015.01	Administrador	Superior	1
	01015.02	Engenheiro/Engenharia Civil	Superior	1
	01015.03	Nutricionista	Superior	1
	01015.10	Técnico em Artes Gráficas	Intermediário	1
	01015.11	Técnico em Mecânica	Intermediário	1
	01015.12	Técnico em Telefonia	Intermediário	1
	01015.13	Tradutor Intérprete de Linguagem de Sinais	Intermediário	1
	00215.01	Analista de Tecnologia da Informação	Superior	2
	00215.02	Técnico de Tecnologia da Informação	Intermediário	1
	00215.03	Técnico de Laboratório/Informática	Intermediário	1
	00115.01	Assistente em Administração	Intermediário	15

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

Tabela 13: Concursos para técnico-administrativos realizados no campus Araras.

Ano	Código	Cargo	Nível	Vagas
2016	00116.13	Técnico em Agropecuária/Prod. Monogástricos	Intermediário	1
2015	01015.14	Técnico de Laboratório/Física	Intermediário	1
	01015.15	Técnico em Agropecuária/Produção Vegetal	Intermediário	1
	00115.02	Assistente em Administração	Intermediário	4

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

Tabela 14: Concursos para técnico-administrativos realizados no campus Sorocaba.

Ano	Código	Cargo	Nível	Vagas
2016	00116.14	Técnico de Laboratório/Geografia	Intermediário	1
	00116.15	Técnico em Contabilidade	Intermediário	1
2015	01015.04	Engenheiro/Engenharia Elétrica	Superior	1
	01015.23	Auxiliar de Enfermagem	Intermediário	1
	00215.05	Técnico de Laboratório/Informática	Intermediário	2
	00115.03	Assistente em Administração	Intermediário	2

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

Tabela 15: Concursos para técnico-administrativos realizados no campus Lagoa do Sino.

Ano	Código	Cargo	Nível	Vagas
2016	00116.05	Bibliotecário-Documentalista	Superior	1
	00116.06	Médico	Superior	1
2015	01015.05	Engenheiro/Engenharia Mecânica	Superior	1
	01015.06	Médico/Clínica Geral	Superior	1
	01015.07	Pedagogo	Superior	1
	01015.08	Psicólogo	Superior	1
	01015.09	Zootecnista	Superior	1
	01015.16	Técnico de Laboratório/Ambiental	Intermediário	1
	01015.17	Técnico de Laboratório/Biologia	Intermediário	1
	01015.18	Técnico de Laboratório/Física	Intermediário	1
	01015.19	Técnico de Laboratório/Química	Intermediário	1
	01015.20	Técnico Agropecuária/Prod. Vegetal e Animal	Intermediário	1
	01015.21	Técnico em Alimentos e Laticínios	Intermediário	1
	01015.22	Técnico em Enfermagem	Intermediário	1
	00215.04	Técnico de Laboratório/Informática	Intermediário	1
	00115.04	Assistente em Administração	Intermediário	4

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site de concursos da UFSCar

Não foram encontrados problemas na implementação da Lei nº 12.990/2014 nos concursos para técnico-administrativos da UFSCar, pelo contrário, o que se percebe é que a instituição optou por garantir a inserção do maior número possível de negros nos concursos com reservas de vagas.

Isso porque a instituição, na figura do então Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, tomou algumas decisões nos concursos realizados para as quais não haviam orientações de como proceder. Também não havia consenso, entre as IFES, de como proceder em relação a determinados casos, conforme foi apresentado no referencial teórico-metodológico desta pesquisa. Um dos casos é a aplicação da Lei nº 12.990/2014 em conjunto com o Anexo II do Decreto nº 6.944/2009, que limita o número de candidatos aprovados no concurso público federal de acordo com o número de vagas ofertadas.

Quadro 6: Anexo II do Decreto nº 6.944/2009: Quantidade de Vagas X Número Máximo de Candidatos Aprovados.

QTDE. DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL POR CARGO OU EMPREGO	NÚMERO MÁXIMO DE CANDIDATOS APROVADOS
1	5
2	9
3	14
4	18
5	22
6	25
7	29
8	32
9	35
10	38
11	40
12	42
13	45
14	47
15	48
16	50
17	52
18	53
19	54
20	56
21	57
22	58
23	58
24	59
25	60
26	60
27	60
28	60
29	60
30 ou mais	Duas vezes o número de vagas

Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm

Analisando o caso específico do concurso público para Assistente em Administração do campus de São Carlos, em 2015, objeto do edital 00115.01[25], que dispunha de um total de 15 vagas, sendo que dessas, 3 foram reservadas para negros, vemos que a instituição optou por aplicar o disposto no Anexo II do Decreto 6.944/2009 em cada uma das listas de classificação (ampla concorrência e reserva para negros). Ou seja, primeiro separou as listas em categorias e, somente depois, aplicou o disposto no Anexo II do referido decreto. Dessa forma, foi possível ampliar o número de candidatos negros aprovados no concurso e que depois vieram a tomar posse na universidade como técnico-administrativos.

Caso a instituição tivesse decidido por aplicar o disposto no Anexo II do Decreto nº 6.944/2009 na listagem geral, antes da separação por categorias, somente um candidato negro teria ingressado na universidade por reserva de vagas no campus São Carlos. Ou seja, não haveria candidatos negros classificados em número suficiente para preencher reserva de vagas para esse grupo, que era 3. Isso porque a nota de corte da listagem geral seria superior as notas dos demais candidatos que concorriam à reserva de vagas para negros.

Como a instituição aplicou o disposto no Anexo II do Decreto nº 6.944/2009 após fazer a separação dos candidatos por categoria, foi possível aprovar 14 candidatos negros no total (de acordo com o Anexo II do Decreto nº 6.944/2009, apresentado no Quadro 6, para 3 vagas o número máximo de aprovados deve ser 14). Consultando a página da UFSCar e o Diário Oficial da União, é possível afirmar que todos eles foram posteriormente nomeados e tomaram posse em seus cargos, fazendo hoje parte do quadro de servidores técnico-administrativos ativos e efetivos da UFSCar.

Com essa análise dos concursos públicos da UFSCar conseguimos claramente compreender que os diversos atores envolvidos no processo de implementação de uma política pública acabam influenciando em seu funcionamento. Isso pode ser tanto positivo para o resultado pretendido pela política pública, como no caso dos concursos para técnico-administrativos, quanto negativo, como no caso dos concursos para docentes. A partir do exercício da discricionariedade, os agentes podem implementar uma política pública de formas totalmente diferentes. Isso, no entanto, reflete a autonomia dos atores no processo de implementação.

Uma política pública mal formulada, que dá brechas a interpretações distintas, como é o caso da lei objeto desta pesquisa, aumenta ainda mais o campo de autonomia do

[25] Disponível em: http://www.concursos.ufscar.br/detalhe.php. Acesso em 09 de setembro de 2017.

implementador. Por isso, é comum vermos a Lei nº 12.990/2014 sendo implementada de diversas maneiras pelas distintas instituições públicas federais. A política pública, para ter seu objetivo alcançado, não deveria deixar espaço para o demasiado exercício da discricionariedade.

A seguir são apresentadas as análises dos conteúdos das entrevistas realizadas com os gestores responsáveis pelos concursos públicos da UFSCar e com os integrantes dos movimentos negros.

6.3. Análise do conteúdo das entrevistas

Conforme já mencionado, um dos procedimentos escolhidos para a realização desta pesquisa foi a entrevista semiestruturada. Foram realizadas entrevistas com duas servidoras da UFSCar que trabalham no departamento de concursos públicos, bem como com dois integrantes de movimentos negros distintos. O objetivo de tais entrevistas é levantar o posicionamento dos entrevistados com relação aos problemas na implementação da Lei nº 12.990/2014, bem como as sugestões de implementação e/ou melhorias nesse processo.

Com relação às entrevistas com os servidores da UFSCar, essas tiveram o propósito de entender como a lei está sendo implementada na instituição e quais estão sendo as dificuldades dos implementadores nesse processo. Em que pese a pesquisadora ter participado da primeira comissão de concursos públicos para técnico-administrativos da UFSCar após a sansão da lei, não acompanhou os demais concursos que vieram a acontecer para essa carreira, tampouco os concursos para docentes.

A escolha por dar voz a população negra, na figura dos dois integrantes de movimentos negros distintos, além do fato de estar relacionada à legitimidade da pesquisa, cumpre o papel de ouvir as demandas desse grupo e descobrir o seu posicionamento com relação à implementação da lei, bem como as suas sugestões de melhoria e de composição da comissão designada para verificar a veracidade da autodeclaração prestada pelo candidato no ato da inscrição no concurso público.

A seguir, são apresentadas e analisadas as informações resultantes das entrevistas realizadas. Essa apresentação está dividida em dois subitens, sendo o primeiro relacionado às entrevistas com os servidores da UFSCar e, o segundo, com as entrevistas com os militantes dos movimentos negros.

6.3.1. Entrevistas com servidores da UFSCar

As entrevistas na UFSCar foram realizadas com duas servidoras que estão lotadas no Departamento de Provimento e Movimentação, da Divisão de Desenvolvimento de Pessoas, da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFSCar. Esse é o departamento responsável pelos concursos públicos da UFSCar. As entrevistas foram gravadas, com a autorização das servidoras e, após sua realização, transcritas para um editor de textos, o que permite que alguns trechos sejam apresentados. De uma forma geral, ambas as servidoras responderam às perguntas de forma semelhante. Porém, na transcrição dos trechos as entrevistadas serão identificadas como S1 e S2.

Ao serem questionadas sobre a preocupação com relação ao cumprimento da Lei nº 12.990/2014, as servidoras demonstraram, em suas respostas, que as únicas preocupações que sentiram foram com relação ao sistema de concursos[26], que teria que ser adaptado para receber a reserva de vagas para negros, e também com relação ao cumprimento da íntegra da legislação, para que o departamento não seja questionado. A respeito dessa pergunta, uma das servidoras diz:

> A preocupação maior, enquanto departamento, é que o sistema esteja adequado para atender a norma, para não sermos questionados e, também, seguir na íntegra o que diz a legislação. A maior preocupação é que é uma novidade, então a universidade precisa se adequar a ela. (S1)

Com relação às dificuldades na operacionalidade da implementação da lei, as servidoras responderam que não tiveram grandes problemas, já que apenas um concurso, o concurso de Assistente em Administração no ano de 2015, havia sido realizado com a reserva de vagas para negros.

As servidoras afirmaram que realizaram o concurso de forma a atender todas as exigências da lei, e que algumas decisões tiveram que ser tomadas com relação a alguns procedimentos que não estavam claros na lei, como, por exemplo, a aplicabilidade do Anexo II do Decreto 6.944/2009, em conjunto com a Lei nº 12.990/2014. Uma das servidoras afirma que o preparo do concurso, principalmente a elaboração do Edital, é a parte mais importante para atender a legislação.

---

[26] O sistema de concursos da UFSCar é um software onde todos os concursos são gerados. As inscrições dos candidatos também se dão por esse sistema, bem como apresentação de todos os resultados.

Ao serem questionadas sobre a aceitabilidade dos departamentos que detêm as vagas em receberem os servidores que ingressaram pela reserva de vagas para negros, as servidoras afirmam, com clareza, que não existe nenhum tipo de discriminação. Os servidores negros e cotistas são bem recebidos pelos departamentos, assim como todos os demais.

Repetindo a mesma pergunta, mas com ênfase nas vagas para docentes, as servidoras disseram que nunca precisaram realizar qualquer concurso para docentes com reserva de vagas para negros, uma vez que eles são abertos com apenas uma ou duas vagas. Foi questionado o motivo e elas responderam que os concursos são abertos por áreas e subáreas, e as subáreas são distintas. Essa afirmação reitera o que já foi apresentado sobre os concursos de docentes que valorizam as subáreas para fins de excelência acadêmica.

A importância de conversar com os departamentos acadêmicos e apresentar a legislação, bem como falar da sua relevância social, que vem de encontro com as diretrizes de ações afirmativas da UFSCar, é mais uma vez evidenciada. As servidoras foram questionadas sobre essa conversa com os departamentos acadêmicos e responderam que nunca a fizeram, como é possível observar na fala de uma das entrevistadas, quando essa afirma que:

> Não conversamos com os departamentos. Acredito que o que é mais importante para o departamento é a titulação requerida do candidato. Nunca surgiu essa conversa, mas eles também nunca nos procuraram para falar sobre a lei. (S1)

No entanto, as servidoras acreditam que a reserva de vagas para negros não seria nenhum problema para o departamento, desde que os candidatos possuam todos os requisitos exigidos para o ingresso no cargo. Essa fala nos leva a crer, mais uma vez, que a apresentação da lei para os departamentos acadêmicos, bem como a conscientização, é muito importante e poderá trazer bons resultados.

Com relação à composição da comissão para verificar a veracidade da autodeclaração, as servidoras demonstram que ainda existe muita dificuldade com relação a isso, mas acreditam que servidores de carreira devem fazer parte dessa composição, quando se tratar de concurso para a mesma carreira. Por exemplo, para concursos de TAs, devem existir TAs compondo a comissão. Acreditam também que membros da comunidade externa podem participar.

O que ficou bastante claro com relação ao trabalho da comissão é a extrema dificuldade que essa terá ao ter que adotar apenas os aspectos fenotípicos dos candidatos, uma vez que não existem critérios definidos para isso. Propositadamente, as servidoras foram

questionadas sobre o fato de já terem, por ventura, identificado algum servidor que ingressou pela reserva de vagas para negros sem apresentar, em tese, o fenótipo correspondente ao da raça negra. Ao que, uma delas respondeu:

> Achar que não é fácil. Mas como nós podemos afirmar se nós não temos parâmetros para isso? O mais difícil, para a comissão, vai ser dizer o porquê de não classificar o candidato como negro. Hoje em dia as pessoas alisam o cabelo, usam maquiagem, não tomam sol, possuem déficit de vitaminas, etc.. Portanto, o problema será dizer porque o candidato não é negro. (S1)

Essa fala vai ao encontro com o que foi apresentado no referencial teórico sobre a falta de critérios da ON/ SEGRT nº 3 e os problemas que isso pode gerar. Com que parâmetros deve-se classificar uma pessoa como negra, caso ela seja parda? O candidato cuja cor da raça negra seja evidente não será o problema, obviamente. As indefinições podem surgir na classificação do candidato mestiço (pardo). A fala de uma das entrevistadas também demostra a dificuldade que a universidade terá para compor essa comissão:

> Eu não me acho capaz de participar de uma comissão dessa, que vai aferir só de olhar. Acho que devem ser pessoas que tenham alguma certificação de que são capazes de fazer isso, que estudem isso e sejam capaz de identificar. (S1)

A outra entrevistada diz:

> O Brasil é um país multirracial, miscigenado, portanto, será muito difícil afirmar quem não é negro. Temos pessoas de origem árabe que são pardas. E aí? Essas pessoas podem ser classificadas como negros? Ela tem uma descendência árabe mas tem características fenotípicas de pardos. (S2)

As servidoras também relataram que os próprios servidores, em alguns casos, não gostam de autodeclarar sua cor. Alguns inclusive perguntam para as servidoras: Que cor você acha que eu sou? Eu preciso mesmo preencher esse campo?

Pelo que foi possível observar, essa é uma grande preocupação das servidoras da UFSCar e será um desafio que terão que enfrentar, uma vez que foi publicado, em outubro desse ano, mais um edital para o cargo de assistente em administração com reserva de vagas para negros, cuja veracidade da autodeclaração está prevista para fevereiro de 2018.

As servidoras foram questionadas com relação a outras políticas de ações afirmativas adotadas pela UFSCar, mais precisamente com relação aos concursos públicos, e responderam que além da reserva de vagas para negros, nos concursos públicos federais

também devem ser reservadas vagas para pessoas com deficiência. Notou-se, porém, uma certa preocupação das servidoras com relação à falta de estrutura da própria universidade em dar condições para atender o que as legislações exigem, principalmente quando envolve a adaptação das pessoas com deficiência.

> Eu acho, basicamente, que nós temos que seguir a legislação, mas nós não estamos estruturados para receber toda essa demanda, que é a nova. A universidade tem que reunir esforços para que possamos atender as legislações em relação a questão da inclusão. (S2)

Por fim, quando questionadas sobre as propostas de melhorias na implementação da lei, ambas afirmam que o fato dessa implementação vir de cima para baixo (*top-down*) trouxe alguns problemas que elas acreditam que podem ser resolvidos com normativas internas e com grupos de discussão. As falas das entrevistadas remontam à preocupação com relação a falta de orientação interna:

> Nosso departamento é o final dessa cadeia. O que nós sentimos é a falta de orientação da própria universidade. Como a universidade quer que nós façamos isso? Nós do DePM não podemos dizer como nós achamos que deve ser composta a comissão. Tem que ter uma resolução interna para que não exista diferença entre o vestibular, os processos seletivos e o concurso. Nós sentimos essa dificuldade. (S1)

> Tem que ter um preparo. Como eu já disse, as coisas acontecem do dia para a noite e muitas vezes nós não estamos preparados para cumprir aquela determinação. [...] será que temos condição de colocarmos isso em prática? (S2)

As servidoras também acham importante a participação de toda a comunidade acadêmica na elaboração dessas orientações internas, principalmente da SAADE, que elas acreditam que deva ser convidada a participar desse processo.

De posse das informações coletadas nas entrevistas com as servidoras da ProGPe/UFSCar, é possível concluir que a maior dificuldade ainda está por vir, que é a fase de verificação da veracidade da autodeclaração, claramente vislumbrada como uma etapa problemática, uma vez que não possui critérios definidos.

Observa-se também que alguns dos problemas que foram apresentados na análise dos editais de concursos para docentes, como a abertura de vários editais para uma mesma área de um certo departamento, não são percebidos ou tidos, pelas servidoras, como problemas, uma vez que a grande preocupação delas é com relação ao cumprimento da legislação vigente, o que elas fazem muito bem e com todo o cuidado. Ademais, não é

obrigação delas pensar a respeito disso, uma vez que elas estão no setor para operacionalizar os concursos públicos, e não para formular diretrizes ou normativas políticas.

Dessa forma, é possível concordar com o fato de que faltam, na instituição, normativas internas que poderão auxiliá-las na forma politicamente correta de implementar a Lei nº 12.990/2014, por exemplo. Além disso, a participação da SAADE nesse processo é de grande importância, principalmente com relação à conscientização dos servidores sobre a necessidade da aplicabilidade da lei, em que pese às dificuldades que devem ser enfrentadas para isso.

6.3.2. Entrevistas com membros dos Movimentos Negros

As entrevistas com os membros/militantes dos movimentos negros se deram posteriormente às entrevistas com as servidoras da UFSCar, em dias diferentes. Conforme planejado, foram realizadas duas entrevistas, com membros de dois movimentos negros distintos: Tucanafro e Círculo Palmarino.

O Tucanafro é o Secretariado da Militância Negra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e foi criado em 23 de agosto de 2013. Se define como um movimento recente, mas que vem fazendo com que o partido reforce sua história com a população negra, por meio de planos, projetos e programas de combate ao racismo[27].

O Círculo Palmarino, criado em 2005 por vários militantes de diferentes origens (movimento estudantil, sindical e popular), tem sua sede instalada na cidade de Embu das Artes/SP e militantes atuantes em vários estados do país. Trata-se de uma Organização não Governamental (ONG) que tem como um de seus objetivos combater o racismo e todas as suas manifestações concretas, além de promover várias ações sociais, em especial para a juventude[28].

As entrevistas realizadas, gravadas com autorização dos entrevistados, foram transcritas para um editor de textos, o que permite que alguns trechos sejam apresentados.

---

[27] Disponível em: http://www.psdb.org.br/conheca/segmentos/tucanafro-psdb/. Acesso 21 outubro 2017.

[28] SANTOS JUNIOR, J. F. (org.) **Circulo Palmarino:** 10 anos de Combate ao Racismo, 08 anos de Resistência Cultural. Instituto de Estudos Afro-Brasileiro Manuel Querino. Embu das Artes: Circulo Palmarino, 2016.

Assim como foram apresentadas as entrevistas com as servidoras da UFSCar, na transcrição dos trechos os militantes entrevistados serão identificados como M1 e M2.

Na primeira pergunta, ao serem questionados sobre a importância da Lei nº 12.990/2014 e das cotas raciais, ambos os entrevistados foram contundentes em afirmar que a referida lei é muito importante, uma vez que tem como objetivo reduzir a discrepante diferença existente em negros e não negros no Brasil, bem como trabalhar com a questão do racismo institucional. Nas falas dos entrevistados, transcritas abaixo, isso é evidente:

> A Lei 12.990/2014 se trata de uma ação afirmativa de suma-importância, pois visa como principal objetivo a inclusão da população negra hoje ainda com sub-representação no serviço público federal. (M1)
>
> Eu acho que o primeiro passo para se pensar sobre o porquê deve existir as políticas de cotas do Brasil é compreender um pouco sobre a história do Brasil (...). Se pegarmos um recorte da colonização até hoje (1500, 1530), temos um ciclo da organização social brasileira de quase 350 anos que foi sobre um regime que eu considero como um dos mais perversos na história da humanidade, que é o período escravocrata (...). O fim da escravização no Brasil não representou a inclusão daqueles que foram historicamente excluídos, pelo contrário, criaram-se mecanismos, inclusive institucionais, como a Lei de Terras, que define quem tem acesso à terra ou não, sendo isso determinante para o acúmulo de riqueza (...). Portanto, não é possível entender a importância das cotas sem compreender esse peso histórico (...). Seja no período colonial, seja no período republicano, não houve nenhum momento na história do Brasil que esse grupo foi incluído como cidadãos e cidadãs, a não ser pelas suas próprias formas de organização (...). É impossível discutir algo que parece ser pontual desassociado desse contexto todo (...). As cotas são uma reparação histórica e têm uma eficiência para diminuir esse abismo entre negros e não negros. (M2)

A fala do entrevistado (M2) coaduna com o que foi abordado no referencial teórico desta pesquisa, que pressupõe que a justiça social é devida à população afro-brasileira, não apenas por submetê-los ao regime da escravatura, cuja crueldade dispensa comentários, mas por, após esse período, não dar condições para que os negros se incluíssem na sociedade, com igualdade.

Com relação aos problemas na implementação da lei, quando questionados, um dos entrevistados admitiu que não tinha conhecimento de nenhum problema evidente, mas remeteu isso ao fato de não estar acompanhando de perto essa implementação. Outra, porém, colocou a falta de monitoramento como um grande problema. O monitoramento em questão está relacionado, nesse caso, com a falta de padronização e de procedimentos para a verificação da veracidade da autodeclaração.

Quando questionados sobre o fato de acharem que somente a autodeclaração seria suficiente para que os candidatos negros preenchessem as vagas reservadas para eles, a entrevistada M1 se mostrou totalmente contra, garantindo que essa não é a melhor maneira para a correta implementação da lei. Em suas palavras: “Não. É necessário uma bancada examinadora para validação dessa afirmação, diante das inúmeras fraudes existentes no processo seletivo” (M1).

Já o entrevistado M2 diz ainda não ter uma opinião totalmente formada sobre a necessidade da veracidade da autodeclaração. Em que pese ele considerar que isso possa ser positivo para a eliminação das fraudes e da apropriação indevida das vagas reservadas aos negros por pessoas não negras, teme que isso venha a enfraquecer a afirmação da identidade do negro, que foi uma vitória dos movimentos negros em uma árdua batalha. Explica o entrevistado:

> O movimento negro, principalmente o movimento negro que conhecemos hoje, que se formou junto com o processo de redemocratização dos anos 1980, trabalhou durante muitos anos a ideia da autodeclaração, para aumentar a representatividade negra, principalmente nos censos (...). Portanto, a autodeclaração sempre foi um elemento importante, primeiro com relação à construção da identidade negra e autoafirmação e, segundo, no sentido de ampliar as estatísticas e dar maior visibilidade. Então, sempre trabalhamos com o conceito de autodeclaração. Porém, começa a haver um certo oportunismo. No Brasil, o racismo tem um aspecto histórico e social, mas é muito pautado também pela questão fenotípica, e isso é um fator determinante. O seu fenótipo determina os lugares sociais que você consegue ou não acessar, a abordagem que você vai sofrer ou não da polícia. Então, o fenótipo é um traço do racismo, e ele não pode ser ignorado (...). Quanto mais o negro é retinto, maior é o peso que carrega dessa perseguição, nas relações interpessoais, no racismo institucional. (M2).

O entrevistado reafirma que o fenótipo não pode ser ignorado, relatando que aí é que está a contradição. De um lado a autoafirmação, que é uma construção histórica, é fundamental e, de outro, não se pode ignorar que o fenótipo é um traço do racismo. Além disso, há a necessidade de, no momento de inclusão, destinar essas políticas públicas às pessoas corretas, que realmente estão excluídas.

Prosseguindo com a entrevista, os militantes foram questionados sobre terem conhecimento da ON/SEGRT nº 3 e qual a opinião deles sobre ela, ao que, a entrevistada M1 respondeu que não tinha conhecimento, mas que a considerava justa e essencial:

> Acho essa ON justa sim, pois é necessária para aplicação correta da ação afirmativa, pois em analogia, se alguém pedir para qualquer policial identificar uma pessoa negra, não terão erros de halo. Assim, da mesma forma age a nossa sociedade nas relações sociais, nos atos e ações discriminatórias sabem muito identificar os negros. (M1)

Já o entrevistado M2 diz ter conhecimento da referida ON, porém, conforme já havia relatado, ainda tem dúvidas sobre a sua aplicabilidade, levantando questões que, de fato, devem ser consideradas e pensadas.

> Se eu disser que acho legal ter uma mesa inquisidora que determina quem é ou não é negro, estarei mentindo. Não é uma situação que eu considero ser uma saída, ou aquilo que a gente gostaria de ver, mas talvez, na atual circunstância e mediante os casos escandalosos que vemos por aí, essa seja uma saída de emergência, nesse momento. Mas talvez tenhamos que passar por essa experiência para abrir esse debate. Mas é um momento perigoso para fazer isso. Uma coisa é fazer isso quando a democracia está mais sólida, outra coisa é no atual contexto, do enfraquecimento da democracia. Eu acho que não vai ter como fugir disso. Temos que ver como vamos conseguir extrair um resultado positivo desse confronto. (M2)

Entrando na questão dos procedimentos e critérios para a definição de quem é ou não é negro, e dos profissionais que devem compor a comissão para verificar a veracidade da autodeclaração, é possível notar que isso é um grande problema, inclusive para o movimento negro, uma vez que é importante a definição de critérios objetivos, mas, em contrapartida, não pode acontecer o que aconteceu no concurso do IFPA, que foi apresentado no referencial teórico desta pesquisa. Nesse sentido, destaca-se a fala do entrevistado M2:

> O meu medo é estrutura do Estado estar jogando nós contra nós mesmo. Até que ponto nós estamos nos "auto degradando" e eles rindo de nós, olhando de cima? (...) Eu lembro daquela matéria grande que o Fantástico fez mostrando as fraudes no ingresso de estudantes não negros nos cursos de medicina, mediante reservas de vagas para negros. O meu medo é justamente a elite usar disso para dizer que não tem como ter cotas no Brasil, porque não temos como definir quem é negro ou não é negro, retomando, com isso, o discurso da democracia racial. São muitas armadilhas no caminho e a primeira é essa. Eu mesmo não sei te dizer quais deveriam ser os critérios para verificar quem são negros ou não. Mas uma coisa é certa: se não houver critérios objetivos, você joga a subjetividade do indivíduo que se autodeclara para a subjetividade de um membro da comissão. (M2)

A entrevistada M1, quando questionada sobre os membros que poderiam compor a comissão para verificar a veracidade da autodeclaração, respondeu:

> Acredito que deve ser por uma comissão eleita pelos servidores da universidade, com a participação de membros como representantes da Comissão de Igualdade Racial da OAB, Conselho da Comunidade Negra, caso seja atuante, e órgão PIR (Promoção da Igualdade Racial) do município. (M1)

Com as informações coletadas nessas questões é possível levantar um debate social muito grande, que se trata da definição de critérios pré-estabelecidos para a verificação da veracidade da autodeclaração. Não ter esses critérios pode se tornar um agravante e

enfraquecer as políticas de cotas, já que há uma determinação para essa verificação. Colocar critérios muito específicos pode levar o candidato ao constrangimento. Dessa forma, permanece a dúvida sobre como deve ser feita a análise fenotípica do candidato.

Com relação ao foco da política pública por trás da Lei nº 12.990/2014, a questão de ela não estar atrelada à situação econômica do candidato, mas, exclusivamente, à cor da sua pele, deixa a impressão de que foi planejada também para atender à questão do racismo, ainda forte no Brasil. Os entrevistados foram questionados sobre isso, ao que, responderam:

> Vale destacar que quando falamos de desigualdade social não temos como dissociar o recorte racial. Os indicadores apontam a disparidade existente entre o negro e o não negro. Essa lei, que é uma política de ação afirmativa, vem para de fato reparar uma desigualdade social histórica da população negra oprimida em todos os seus direitos. (M1)

> Ter cotas no serviço público como um todo pode mudar o panorama dos negros, a depender da sua aplicabilidade (...). Isso poderia abrir campo para ter, por exemplo, mais médicos e professores negros, além de negros em todos os outros níveis, sendo isso sintomático na relação com o próprio racismo institucional. Pegamos como exemplo uma UBS aqui do bairro, onde os médicos só aceitam vir para cá por um salário exorbitante e acréscimos de periculosidade e etc., e a relação que eles têm com os pacientes é de total distanciamento. Então, quando se trabalha em cadeia, formando mais médicos negros e pobres na universidade e, na outra ponta, tendo uma política pública que garanta o ingresso deles no serviço público, se tem uma medida muito efetiva e concreta no enfrentamento ao racismo institucional. (M2)

A fala do entrevistado M2 deixa clara a importância de se trabalhar as ações afirmativas para negros não apenas nas duas pontas (no ingresso à universidade e no ingresso ao serviço público), como também em todas as esferas (nacional, estadual e municipal), uma vez que isso possibilitará a inclusão de um maior número de negros em vários postos e níveis de trabalho, o que pode ser também uma grande ação de combate ao racismo institucional.

Por fim, os entrevistados foram questionados sobre o prazo de vigência da Lei nº 12.990/2014 (que é de dez anos). De posse das respostas, pode-se afirmar que consideram esse prazo razoável, porém, após decorridos esses dez anos, é preciso fazer uma avaliação dos resultados dessa política e, se necessário for, ampliar a vigência da lei. A entrevistada M1 garante que trata-se de um política de médio a longo prazo, já que não será possível, em dez anos, acabar com o racismo estrutural existente no seio da sociedade há séculos, fator este determinante da desigualdade racial.

O entrevistado M2 diz que o movimento não defende as ações afirmativas como um fim nela mesmo, ou seja, deve ser uma política transitória, porém, o mesmo acredita que

em dez anos esse quadro não vai se alterar de forma significativa, portanto, é necessária a avaliação dos resultados. Ademais, o processo de avaliação desmistifica a ideia de que as cotas interferem negativamente na qualidade dos serviços prestados pelas instituições. Um exemplo são as pesquisas realizadas nos últimos anos que concluem que as cotas raciais aplicadas no âmbito das universidades não fizeram com que essas perdessem a qualidade e excelência acadêmica. Logo, a avaliação fortalece a política pública de cotas, sendo, portanto, essencial para o processo.

Analisando o conteúdo dessas entrevistas o que temos é que não há um consenso, nem mesmo no próprio movimento negro, sobre a real importância da veracidade da autodeclaração, tendo em vista que há correntes que se opõem nesse entendimento. Se por um lado é necessário garantir a inclusão de pessoas realmente negras no serviço público, mediante as cotas, por outro lado há o problema da falta de critérios ou da imposição de critérios constrangedores aos candidatos. Além disso, a entrevista realizada com o militante M1 trouxe à tona uma reflexão, antes não considerada, sobre uma possível armadilha do Estado ao sistema de cotas raciais no Brasil.

Mesmo que não seja uma armadilha proposital, não há como negar que a imposição, pelo Estado, do processo de verificação da veracidade da autodeclaração, sem a definição de critérios objetivos, acarreta em um sério problema que deverá ser resolvido pelas instituições implementadoras. Ou seja, o estilo *top down* da ON/SEGRT nº 3 pode trazer consequências devastadoras, não apenas para as instituições, que poderão sofrer processos judiciais por conta disso, como também para todo o sistema de cotas raciais no Brasil.

Há, por outro lado, a necessidade de destinar as vagas de concursos públicos às pessoas que são realmente negras e que, por isso, são excluídas em determinados aspectos da vida social, bem como de alguns postos de trabalho, além de sofrerem, em demasia, com o racismo institucional brasileiro. Todavia, há de se ter um cuidado muito grande para não submeter os candidatos negros à situações humilhantes no ato da verificação da veracidade da autodeclaração.

Outro aspecto relevante que se pode extrair dessas entrevistas é que, apesar da ideologia política por trás dos movimentos negros aqui entrevistados, que se opõem em alguns aspectos, ficou claro que ambos lutam pela causa da inclusão racial, que é tão importante para o Brasil.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme abordado na introdução deste trabalho, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar a implementação da Lei nº 12.990/2014 em uma IFES e propor melhorias nessa etapa do processo. O estudo de caso, método aqui utilizado, se deu na Universidade Federal de São Carlos, onde foi possível levantar alguns problemas na implementação da lei, bem como trazer à tona a questão da discricionariedade do implementador que, sem dúvida, acaba interferindo nos resultados da política pública.

Dessa forma, essa pesquisa comprova sua hipótese de que a implementação dessa política pública varia de acordo com o implementador, notadamente envolvendo questões de convicções, ideologias e, a exemplo dos concursos para docentes, um certo corporativismo.

Antes de falar sobre o alcance dos objetivos é importante relatar que, através desse estudo, chega-se a uma percepção muito interessante: não é à toa que as pesquisas envolvendo análises de políticas públicas vêm crescendo no Brasil, tamanha é a complexidade do processo e os problemas que advêm dele. Ademais, trata-se de um tema relevante para as Ciências Sociais Aplicadas, principalmente no âmbito da Administração Pública, não apenas pelo atual contexto político e econômico brasileiro, como também pela busca de soluções e melhores práticas nas implementações das ações governamentais que envolvem, principalmente, a sociedade brasileira e suas múltiplas faces.

Apesar de algumas limitações, essa pesquisa atingiu seus objetivos, buscando não apenas analisar a implementação da Lei nº 12.990/2014 na UFSCar, como também levantar as opiniões de militantes do Movimento Negro Brasileiro, na figura de dois membros de movimentos negros distintos.

Uma dessas opiniões serve para fomentar o debate a respeito do processo de verificação da veracidade da autodeclaração, que envolve uma contradição e talvez, uma armadilha do Estado, mesmo que não proposital. Essa contradição se dá pelo fato de apesar de ser importante verificar a veracidade da autodeclaração, tendo em vista algumas fraudes já detectadas nos processos envolvendo cotas raciais, corre-se o risco de cair por terra a questão da autoafirmação da identidade negra no Brasil, que foi uma conquista muito importante do Movimento Negro Brasileiro.

E como isso pode acontecer? Se uma pessoa que se autoafirma parda, valorizando sua identidade negra, por ventura venha a passar pela comissão designada para verificar a veracidade da autodeclaração e essa constata falsidade na declaração, corre-se o risco de nunca mais a pessoa se autodeclarar negra, mesmo que seus antecedentes sejam negros.

Para a aplicabilidade da Lei nº 12.990/2014 talvez esse número não seja tão relevante, já que as vagas reservadas não são muitas, ainda mais levando-se em consideração que a lei não é bem aproveitada, como nos concursos para docentes da UFSCar, que levam em consideração as subáreas de determinadas áreas e abrem editais com apenas uma vaga, não sendo possível a reserva de vagas para negros. Porém, quando se trata do vestibular, cujas instituições também têm adotado o processo de verificação da veracidade da autodeclaração, esse número é muito maior.

Além disso, a falta de critérios objetivos da ON/SEGRT nº 3 para a comprovação dos aspectos fenotípicos do candidato faz surgir a dúvida sobre que tipos de critérios devem ser levados em consideração no momento de afirmar quem é ou não é negro. Essa provável dificuldade na definição de critérios pode enfraquecer a política nacional de cotas raciais no Brasil, fazendo ressurgir o discurso da democracia racial advinda da miscigenação.

Embora levante-se aqui o debate sobre a contradição existente por trás da comprovação da veracidade da autodeclaração, esse não é novo e já permeia entre o Movimento Negro Brasileiro. Dentre os pesquisadores das ações afirmativas para negros e militantes mais influentes, há aqueles que defendem a existência da comissão que ateste a veracidade da autodeclaração, como a militante e pesquisadora Djamila Ribeiro, que já se pronunciou em entrevista à revista Carta Capital. Para a mesma revista, o Prof. Dr. Petrônio Domingues, estudioso da história do movimento negro no Brasil, manifesta-se contrariamente ao processo de verificação da veracidade da autodeclaração, temendo que se abra um precedente para colocar as ações afirmativas em xeque[29].

Dessa forma, como proposta para outra pesquisa, sugere-se um estudo quali-quantitativo sobre as fraudes detectadas e já confirmadas no sistema de cotas raciais brasileiras. O intuito desta pesquisa seria mensurar essas fraudes e compará-las com os casos bem-

[29] Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/sociedade/como-evitar-fraudes-nas-cotas-raciais. Acesso em 25 outubro 2017.

sucedidos, de forma a justificar, ou não, a necessidade de confirmação da autodeclaração, bem como levantar as opiniões e argumentações de estudiosos sobre o assunto. Esse questionamento surgiu durante a entrevista com o militante do Círculo Palmarino, que levantou essa dúvida quando respondia à pergunta sobre a necessidade de comprovação da veracidade da autodeclaração.

Outra sugestão de pesquisa está relacionada com a fase de avaliação da política pública que a Lei nº 12.990/2014 representa. Nesse sentido, interessante seria o estudo que buscasse comparar o quadro de servidores, classificados por cor/raça, antes e depois da aplicabilidade da lei.

O que se pode concluir com essa pesquisa, levando-se em consideração também o referencial teórico apresentado, é que são necessárias as cotas para negros em concursos públicos e, apesar das instituições estarem implementando, na medida do possível, a Lei nº 12.990/2014, existe a possibilidade de ela ser mais bem aproveitada, ampliando as possibilidades de reservas de vagas. Também se chega à conclusão que o embate que diz respeito à comprovação da autodeclaração, utilizando apenas os aspectos fenotípicos dos candidatos, está apenas começando. As chances de conflitos são grandes, bem como de prováveis questionamentos judiciais.

Para finalizar e cumprir com o último objetivo que resta, traz-se, na sequência, as propostas de melhoria na implementação da Lei nº 12.990/2014 na UFSCar, que pode ser aplicada em qualquer outra instituição pública federal, em especial nas IFES.

7.1. Propostas de melhoria na implementação da Lei nº 12.990/2014 em IFES

Para que haja melhorias na implementação da Lei nº 12.990/2014 na UFSCar, algumas ações podem ser tomadas, notadamente envolvendo a conscientização dos implementadores, bem como o trabalho em conjunto no âmbito institucional. Como exemplo, pode-se aplicar rodas de conversas com os docentes, mostrando a importância da lei, na tentativa de que ela possa ser implementada também para essa carreira e não apenas na carreira dos técnico-administrativos. Nessas conversas é essencial que a SAADE esteja envolvida.

A aproximação da SAADE com a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas no processo de implementação da Lei nº 12.990/2014 é essencial e necessária. Desse trabalho em conjunto poderia surgir novas ideias, soluções de problemas, padronização com relação à

comissão para verificar a veracidade da autodeclaração, uma vez que essa voltará a ser aplicada nos vestibulares da universidade, dentre outros benefícios.

Com relação aos profissionais que devem compor a comissão para verificar a veracidade da autodeclaração, sugere-se, a exemplo do que foi respondido pela entrevistada M1, que essa seja composta por profissionais integrantes do quadro efetivo da instituição, seja por meio de eleição ou indicação da Reitoria, com prévia aceitação do servidor. É importante, porém, que os membros dessa comissão, ou pelo menos um deles, tenha familiaridade com o tema. Permanece a dúvida, no entanto, sobre a atuação de militantes do movimento negro na comissão, tendo em vista que essa participação pode não ser neutra, a depender das convicções desse integrante.

Para outras instituições públicas do executivo federal, sugere-se cautela na aplicabilidade do Anexo II do Decreto nº 6.944/2009, que limita o número de candidatos aprovados de acordo com o número de vagas, para que isso não reduza a quantidade de negros aprovados no certame. A exemplo do que foi feito no concurso público para técnico-administrativo da UFSCar, o ideal é primeiramente separar as listas por categoria e, somente depois, aplicar o limite exigido pelo decreto. Esse simples procedimento possibilitou, conforme relatado, que 14 negros fossem aprovados no concurso no campus de São Carlos, sendo que todos foram nomeados no decorrer da validade do concurso. Caso o limite do decreto tivesse sido aplicado na listagem geral, antes da separação por categorias, somente um candidato negro teria sido aprovado.

Por fim, para os legisladores, propõe-se uma revisão na redação da lei, bem como da ON, que reduza as possibilidades de interpretações distintas e aumente demasiadamente o exercício da discricionariedade do implementador. Essa discricionariedade pode vir a interferir, inclusive, no princípio da isonomia, já que cada instituição adota seus procedimentos, muitas vezes distintos. É importante também os legisladores definirem critérios objetivos para a verificação da veracidade da autodeclaração, não deixando aberto e livre a interpretação, pela instituição, dos aspectos fenotípicos dos candidatos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. C. Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 123, ano XI, p. 145-151, agosto, 2011. Disponível em: http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/12547/7603. Acesso em: 14 agosto 2017.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves [et al.]. (orgs). **Políticas Públicas e Gestão Local:** programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

AZEVEDO, D. C.; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Rev. Katál. Florianópolis** v. 13 n. 2 p. 201-209 jul./dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/07.pdf. Acesso em: 14 agosto 2017.

BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; [et al.] (orgs). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BALIEIRO, F. F. Diferenças, sociedades e a escola. In: SILVÉRIO, V. R.; MATTIOLI, E. A. K., MADEIRA, T. F. L. (orgs.). **Relações étnico-raciais:** um percurso para educadores. São Paulo: EdUFSCar, 2013, v. 1, p. 17-56.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 14 agosto 2017.

_____. Lei nº 12.990/2014, de 9 de junho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Poder Executivo, Brasília-DF, 10 de jun. de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm. Acesso em: 24 março 2017.

_____; SEGRT. Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Poder Executivo, Brasília-DF, 02 de ago. de 2016. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27175840_ORIENTACAO_NORMATIVA_N_3_DE_1_DE_AGOSTO_DE_2016.aspx. Acesso em: 23 março 2017.

CARVALHO, J. J. **Inclusão étnica e racial no Brasil:** a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Attar Editorial, 2005, p. 8.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. R. C. G.; SOARES, J. B. **Implementação de Política Pública:** Uma Abordagem Teórica e Crítica. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América der Sur. Mar del Plata. Dez/2010. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20UMA%20ABORDAG%20TE%C3%93RICA%20E%20CR.pdf?sequence=1. Acesso em: 16 março 2017.

CASTRO, J. A.; SÁTYRO, N.; RIBEIRO, J. A.; SOARES, S. **Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis:** uma análise exploratória. Brasília: IPEA, 2010 (Texto para Discussão nº 1486). Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1486.pdf. Acesso em: 15 agosto 2017

CEPÊDA, V. A., BRASIL, F. G. (orgs). **Ciclo de Políticas Públicas e Governança para o Desenvolvimento**. Coleção Governança e Desenvolvimento. Grupo de Pesquisa: Ideias, Intelectuais e Instituições. Universidade Federal de São Carlos. 1ª ed. ISBN 978-85-6917201-7. São Carlos, 2015.

CHADAREVIAN, P. C. Para medir as desigualdades raciais no mercado de trabalho. **Revista de Economia Política**, São Paulo: Editora 34, v. 31, n. 2, p. 283-304, abr./jun. 2011.

CHARÃO, C. O longo combate às desigualdades raciais. **Revista Desafios do desenvolvimento**. São Paulo: IPEA, n. 70, p. 22-31, 2011.

CONCEIÇÃO, E. B. Superando as desigualdades raciais: uma análise das principais políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56. São Paulo: 2010. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/3204/2098. Acesso em: 22 março 2017.

CORREIA, P. O. **Cotas raciais em concurso público**: uma análise jurídico-constitucional. 2014. 18f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2014.

COSTA, R. P. A. **A historiografia da abolição do tráfico negreiro no Brasil**. In: Anais do XVIII Encontro Regional (ANPUH-MG). Mariana/MG, 2012.

COSTA, R. F. R.; COSTA, G. C. Pobres no Campo, Ricos na Cidade? Uma análise Multidimensional da Pobreza**. Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol.54 n.3 Brasília Jul/Set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/resr/v54n3/1806-9479-resr-54-03-00537.pdf. Acesso em: 14 agosto 2017.

CPA. Comissão Própria de Avaliação. Universidade Federal de São Carlos. **Missão da UFSCar**. Disponível em: http://www.cpa.ufscar.br/documentos/arquivos/paginas-2015/documentos/arquivos/paginas-2015/documentos/arquivos/paginas-2015/missao-da-ufscar. Acesso em: 23 agosto 2017.

DOMINGUES, P. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo** [online]. 2007, vol.12, n.23, pp.100-122. ISSN 1413-7704. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07.pdf. Acesso em: 24 março 2017

DUARTE, A. C. **A Constitucionalidade das Políticas de Ações Afirmativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2014 (Texto para Discussão nº 147). Disponível em: http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-147-a-constitucionalidade-das-politicas-de-acoes-afirmativas. Acesso 16 março 2017.

GOMES, J. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E. dos, LOBATO, F. (orgs.) **Ações afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 27.

ESTANISLAU, B; GOMOR, E; NAIME, J. **A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da lei de cotas.** In: Anais do Anais do VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Brasília/DF, 2015. Disponível em: http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1192/1/A%20INSER%C3%87%C3%83O%20DOS%20NEGROS%20NO%20SERVI%C3%87O%20P%C3%9ABLICO.pdf. Acesso 23 março 2017.

FARIA, A. L. C.; FEIJÓ, C. A.; SILVA, D. B. N. Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 287-310, jul. 2007. Disponível em: http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2137/2521. Acesso em 14 agosto 2017.

FERNANDES, A. T.; CASTRO, C; MARON, J. **Desafios para implementação de políticas públicas:** Intersetorialidade e Regionalização. In: Anais do IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Brasília/DF, 2013.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00776.pdf. Acesso 23 março 2017.

FILHO, A. N. et al. (Coord.). **Ações afirmativas e inclusão social, étnica e racial:** as cotas nas Universidades Estaduais e no Serviço Público do Ceará. Fortaleza: INESP, 2007.

G1. PA. Pará. Notícia. 2016. **Após polêmica, IFPA retira trecho de edital sobre aparência para cotistas.** Disponível em: http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/09/apos-polemica-ifpa-retira-trecho-de-edital-sobre-aparencia-para-cotistas.html. Acesso em: 22 março 2017.

GRUPO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DA AÇÃO AFIRMATIVA – GEMAA (2011) **Ações afirmativas**. Disponível em: http://gemaa.iesp.uerj.br/dados/oque-sao-acoes-afirmativas.html. Acesso em: 22 março 2017.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539. Acesso em: 03 março 2017.

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Revista Opinião Pública**. Campinas: v. 6, nº 2, 2000, pp. 167-186. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762000000200001>. Acesso em: 22 março 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, v. 1 - jun. 2000. Brasília: Ipea, 2000 – v.: il.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [et al.]. **Retrato das desigualdades de gênero e raça.** 4ª ed. – Brasília, 2011. 39 p.: il.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [et al.]. **Retrato das desigualdades de gênero e raça.** Brasília, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html. Acesso em: 13 março 2017.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Situação social da população negra por Estado**. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. – Brasília, 2014. 115 p.: il., gráfs. color.

IVO, A. L. A "destituição" do social: Estado, governo e políticas sociais, **Caderno CRH**, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul./dez. 2001.

JACCOUD, L. B. Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). In: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Políticas Sociais:** Acompanhamento e Análise, v. 3, n. 17 – Edição 20 Anos da Constituição Federal. Brasília: Ipea, 2009a. p. 261-330. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol003_completo.pdf. Acesso em: 15 agosto 2017.

JACCOUD, L. B. (org). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial:** uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009b. 233 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_aconstrucao_igualdade_racial20anos.pdf. Acesso em: 15 agosto 2017.

_____, L. B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil:** um balanço da intervenção governamental. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com_content&view=article&id=653. Acesso em: 07 março 2017.

LINHARES, M. **Políticas Públicas de inclusão social na América Latina:** ações afirmativas no Brasil e México. 2010. 489f. Tese (Doutorado) – Programa de PósGraduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política.** v. 21, nº 48: 101-110. Dez/2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf . Acesso em: 03 março 2017.

NUNES, G. V. A. L; MARQUES, V. T. Reserva de Vagas para Negros e Pardos: Concursos Públicos para Docente do Instituto Federal de Alagoas. **Revista Latinoamericana de Estudios en Cultura y Sociedad.** V. 02, Ed. Especial, dezembro, 2016, p. 937-946.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006.

PAA. Programa de Ações Afirmativas. Universidade Federal de São Carlos. **Reserva de Vagas**. Disponível em: http://www.acoesafirmativas.ufscar.br/reserva-de-vagas. Acesso em: 23 agosto 2017.

PDI. Plano de Desenvolvimento Institucional. Universidade Federal de São Carlos. **Versão Final aprovada pelo Conselho Universitário em 20/12/2013**. Março de 2014. Disponível em: http://www.pdi.ufscar.br/diretrizes-gerais-especificas-e-para-gestao-do-espaco-fisico. Acesso em: 23 agosto 2017.

PDI. Plano de Desenvolvimento Institucional. Universidade Federal de São Carlos. **Histórico**. Disponível em: http://www.pdi.ufscar.br/historico. Acesso em: 23 agosto 2017.

PNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 14 agosto 2017.

ROMÃO, W. M. **Políticas públicas e democracia participativa**: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. Análise. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2014.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP. Ministério do Planejamento, 1997. Disponível em: portal.mda.gov.br/o/1635738. Acesso em: 22 março 2017.

SAADE. Secretaria de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade. Universidade Federal de São Carlos. **Relatório de Gestão fevereiro a outubro 2016**. 2016. Disponível em: http://blog.saade.ufscar.br/wp-content/uploads/2016/11/relatorio_SAADE_fev_out_2016.pdf. Acesso em: 23 agosto 2017.

_____. Secretaria de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade. Universidade Federal de São Carlos. **Apresentação SAADE**. Disponível em: http://blog.saade.ufscar.br/?p=18. Acesso em: 23 agosto 2017.

SANTOS, S. A. (org). Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas. **Coleção Educação para Todos**, v. 5, 394 p. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Social. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. 2017. Disponível em: http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/assistencia_sistema. Acesso em: 14 agosto 2017.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENADO. Jornal do Senado. Edição comemorativa dos 120 anos da Lei Áurea. 2008. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/encarte_abolicao.pdf. Acesso em: 09 agosto 2017.

SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, A. R. A. “A Lei das Cotas em Concursos da Administração Pública Federal”. **Repertório de Jurisprudência IOB**, vol. 1, n. 10, Maio, 2015.

SILVA, M. S. **Ações Afirmativas para a população negra:** um instrumento para a justiça social no Brasil. 2009. 214f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVA, T.; SILVA, J. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. **Nota Técnica n. 17**. Brasília: Ipea – Disoc, fev. 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140211_notatecnicadisoc17.pdf.pdf. Acesso em: 07 março 2017.

SILVÉRIO, V. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 219-246, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15560.pdf. Acesso em: 22 março 2017.

SOC. Secretaria de Órgãos Colegiados. Universidade Federal de São Carlos. **Resolução CoAd nº 076, de 12 de junho de 2015**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria Geral de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade. Disponível em: http://www.soc.ufscar.br/coad/2015/deliberacoes_coad_30.pdf. Acesso em: 23 agosto 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45 – Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acesso em: 22 março 2017.

SOUZA, D. I. et al. **Manual de orientações para projetos de pesquisa**. Novo Hamburgo: FESLSVC, 2013. 55 p.

STF. Supremo Tribunal Federal. Notícias STF. **STF inicia julgamento sobre Lei de Cotas no serviço público.** Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=343121. Acesso em: 16 agosto 2017.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política Social: Universalização ou Focalização – subsídios para o debate. **Revista Políticas Sociais − acompanhamento e análise**. IPEA, 2003. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em: 14 agosto 2017.

UFSCAR. Universidade Federal de São Carlos. **Apresentação.** Disponível em: http://www2.ufscar.br/a-ufscar/apresentacao. Acesso em: 23 agosto 2017.

VIEIRA, P. A. S.; MEDEIROS, P. M. 2013. Ação afirmativa no Brasil e no mundo: notas para um debate em curso. In: SILVÉRIO, V. R.; MATTIOLI, E. A. K., MADEIRA, T. F. L. (Orgs.). **Relações étnico-raciais:** um percurso para educadores. São Paulo: EdUFSCar, 2013, v. 2, p. 183-213.

YIN, R. K. Y. **Estudo de caso.** Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICES

Roteiro de Perguntas para a Entrevista Semiestruturada com os Gestores das IFES

1) Como você se sentiu, pensando na operacionalidade da questão, quando recebeu a notícia de que, a partir de um dado momento, vocês teriam que reservar 20% das vagas em concursos públicos da UFSCar para a população negra?

2) Quais as dificuldades encontradas pela universidade para cumprir as determinações da lei?

3) Qual o aceite dos departamentos que detém as vagas com relação à reserva para negros? Existe alguma dificuldade em relação a isso?

4) O departamento em que você trabalha, em algum momento, realizou reuniões ou rodas de conversas com os departamentos acadêmicos para falar sobre a Lei nº 12.990/2014?

5) Como a universidade pretende constituir a comissão designada para aferir a veracidade da autodeclaração prestada pelos candidatos nos concursos públicos?

6) A universidade já identificou algum problema com relação ao ingresso dos candidatos na reserva de vagas para negros mediante algum critério adotado, como, por exemplo, em relação à comprovação fenotípica do candidato?

7) A universidade adota outras políticas de ações afirmativas para grupos excluídos?

8) De uma forma geral, você acredita que a universidade considera importante esse tipo de política pública não universalista (para grupos excluídos)? Porque você pensa isso?

9) Como você acha que deveria funcionar a aferição da veracidade da autodeclaração? Que tipo de profissionais, em sua opinião, deve compor a comissão designada para tal fim?

10) Você consegue propor melhorias na implementação da Lei? Quais?

Roteiro de Perguntas para a Entrevista Semiestruturada com os Integrantes do MN

1) A princípio, gostaria de saber por que você considera importante a Lei nº 12.990/2014?

2) Você consegue identificar algum problema em relação à implementação da lei?

3) Você acha que somente a autodeclaração do candidato é suficiente para que o mesmo preencha uma das vagas reservadas aos negros?

4) Você tem conhecimento da Orientação Normativa publicada pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público em 02 de agosto de 2016? (Dispõe sobre as regras para a aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990/2014, obrigando, portanto, todas as instituições a adotarem as características fenotípicas dos candidatos como condicionante para a utilização da reserva de vagas para negros, as quais devem ser constatadas por comissão designada para tal fim, com competência deliberativa).

5) Você considera justa essa ON? Por quê?

6) Como você acha que deveria funcionar a aferição da veracidade da autodeclaração? Que tipo de profissionais, em sua opinião, deve compor a comissão designada para tal fim?

7) Você consegue identificar algum procedimento que esteja acontecendo nos concursos públicos com reservas de vagas para negros que estejam limitando o acesso dessas pessoas aos cargos pretendidos?

8) Sobre o prazo de vigência da Lei, você considera que dez anos é um período apropriado? Por quê?

9) Você acredita que o objetivo principal da Lei seja reduzir o racismo institucional ou a desigualdade socioeconômica entre negros e não negros? Ou seja, seu foco é a desigualdade social ou a discriminação racial? O que você considera mais importante? (levando em consideração apenas essa lei, cujo objetivo é o acesso ao mercado de trabalho).

10) Você consegue propor melhorias na implementação da Lei? Quais?

ANEXOS

I. 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.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam reservadas 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, na forma desta Lei.

§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).

§ 3º A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

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

Art. 3º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Art. 5º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1º do art. 49 da Lei 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 nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos.

Parágrafo único. Esta Lei não se aplicará aos concursos cujos editais já tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.

Brasília, 9 de junho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF

Miriam Belchior

Luiza Helena de Bairros

II. EMI nº 00195/2013 MP SEPPIR

Brasília, 04 de novembro de 2013.

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1 Submetemos à consideração de Vossa Excelência proposta de Projeto de Lei que regulamenta o art. 39 da Lei nº 12.288, de 2 de julho de 2010, para disciplinar a reserva de vagas para negros nos concursos públicos para cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

2. Diante da constatação de diversos estudos acerca da persistência de diferenças significativas quanto aos indicadores sociais das populações negra e branca, mesmo diante do esforço de redução da pobreza e da desigualdade, de expansão do emprego, do crédito e do acesso à proteção social, foi editada, em 2010, a Lei nº 12.288, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, determinando, em seus diversos artigos, ações capazes de proporcionar um tratamento mais isonômico entre essas populações.

3. Essa realidade se replica, também, na composição racial dos servidores da administração pública federal. Constata-se significativa discrepância entre os percentuais da população negra na população total do país e naquela de servidores públicos civis do Poder Executivo federal. A análise de dados demonstra que, embora a população negra represente 50,74% da população total[1], no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%, considerando-se que 82% dos 519.369 dos servidores possuem a informação de raça/cor registrada no Sistema. Tem-se, assim, evidência de que, ainda que os concursos públicos constituam método de seleção isonômico, meritocrático e transparente, sua mera utilização não tem sido suficiente para garantir um tratamento isonômico entre as raças, falhando em fomentar o resgate de dívida histórica que o Brasil mantem com a população negra.

4. Para solucionar a problemática apontada, entende-se ser necessária a adoção de política afirmativa que, nos próximos 10 anos, torne possível aproximar a composição dos servidores da administração pública federal dos percentuais observados no conjunto da população brasileira. Pressupõe-se que diversas outras ações fomentadas pelo Estatuto da Igualdade Racial (algumas das quais já implantadas, como é o caso da reserva de vagas em Universidades) impactarão também no ingresso de negros pela ampla concorrência, constituindo a reserva de vagas proposta um avanço significativo na efetivação da igualdade de oportunidades entre as raças, garantindo que os quadros do Poder Executivo federal reflitam de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira.

5. A adoção de tal medida vem ao encontro do entendimento acerca da necessidade de diversidade na administração pública, considerando seu papel na formulação e implantação de políticas públicas voltadas para todos os segmentos da sociedade, e conjuga, ainda, elevado potencial de incentivar a adoção de ações semelhantes tanto no setor público quanto no setor privado, fazendo cumprir determinação da Lei nº 12.288, de 2010, que, em seu artigo 39, dispõe que "o poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas".

6. Justifica-se o prazo de dez anos para a ação em face de sua natureza afirmativa, cuja efetividade deve garantir seu caráter temporário, e pela dificuldade de se quantificar o impacto sistêmico de outras ações afirmativas sobre os ingressos de negros no serviço público pela ampla concorrência. Considera-se, portanto, de grande importância a avaliação do alcance da medida proposta no médio prazo, bem como o exame periódico pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

7. Diante do quadro retratado, sugere-se o envio do Projeto de Lei anexo ao Poder Legislativo, visando a assegurar que, nos próximos dez anos, observe-se a reserva de 20% das vagas para candidatos negros em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo federal. Entende-se que tal observância deve, obrigatoriamente, constar em Edital e que, para fazer jus ao direito, o candidato deve se autodeclarar negro, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo IBGE. Considerou-se a possibilidade de verificação de tal informação a fim de que se garanta a atração do público-alvo pretendido pela ação. Os candidatos negros aprovados dentro do quantitativo de vagas de ampla concorrência não ocuparão vaga reservada, propiciando, assim, real possibilidade de superação da situação atual. Sem prejuízo das avaliações periódicas mencionadas, findo o prazo de dez anos estipulado para a medida, deverá ser efetivada avaliação dos resultados, o que propiciará verificar a necessidade de novas ações nesse sentido.

8. Sugere-se, ainda, que a proposta de Projeto de Lei em anexo seja submetida em regime de urgência constitucional, nos termos do art. 64, § 1º da Constituição Federal, em função da prioridade dada ao enfrentamento das causas das desigualdades sociais no Brasil e também porque o debate sobre as ações afirmativas e os avanços institucionais a esse respeito se encontram na ordem do dia. Comprovam-no o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF no Supremo Tribunal Federal e a promulgação da Lei nº 12.711/2012.

9. São essas, Senhora Presidenta, as razões que nos levam a submeter a Vossa Excelência o Projeto de Lei em questão, o qual, ao reforçar o compromisso com a igualdade racial, constitui exemplo para o setor privado e para outros Poderes da República.

[1] Dados extraídos da Tabela 1.3.1, Resultados do Universo, do Censo Demográfico de 2010, conduzido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), considerando a autodeclaração dos entrevistados.

Respeitosamente,

Luiza Helena de Bairros
Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Eva Maria Cella Dal Chiavon
Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Interina

III. Orientação Normativa nº 3, de 1º de Agosto de 2016

Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 25 do Decreto nº 8.818, de 21 de julho de 2016, tendo em vista o disposto na Lei 12.990, de 9 de junho de 2014, e considerando a necessidade de orientação aos órgãos e entidades da Administração Pública federal, resolve:

Art. 1º Estabelecer orientação para aferição da veracidade da informação prestada por candidatos negros, que se declararem pretos ou pardos, para fins do disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014.

Art. 2º Nos editais de concurso público 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 deverão ser abordados os seguintes aspectos:

I - especificar que as informações prestadas no momento da inscrição são de inteira responsabilidade do candidato;

II - prever e detalhar os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração, com a indicação de comissão designada para tal fim, com competência deliberativa;

III - informar em que momento, obrigatoriamente antes da homologação do resultado final do concurso público, se dará a verificação da veracidade da autodeclaração; e

IV - prever a possibilidade de recurso para candidatos não considerados pretos ou pardos após decisão da comissão.

§ 1º As formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato.

§ 2º A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deverá ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

§ 3º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º 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 andamento, ou seja, antes da publicação da homologação do resultado final, que não tiverem a previsão da verificação da veracidade da autodeclaração, deverão ter seus editais retificados para atender ao determinado por esta Orientação Normativa.

Art. 4º Esta Orientação Normativa entra em vigor a partir da data de sua publicação.

AUGUSTO AKIRA CHIBA

IV. Parecer Consubstanciado do CEP

UFSCAR - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Políticas Públicas no combate à desigualdade racial: Uma análise da implementação da Lei nº 12.990/2014 em uma Instituição Federal de Ensino Superior

Pesquisador: LILIAN SEGNINI RODRIGUES

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 73912017.4.0000.5504

Instituição Proponente: Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.320.863

Apresentação do Projeto:

A temática acerca de políticas públicas de ações afirmativas, especialmente a reserva de vagas para negros, seja no ingresso à Universidade, seja no serviço público, é bastante controversa. Muitos são os argumentos contra esse tipo de política, notadamente envolvendo a meritocracia. Porém, o alto nível de desigualdade racial no Brasil faz com que sejam necessárias essas políticas públicas, já que as políticas universalistas de inclusão se mostraram, ao longo do tempo, insuficientes para garantir a igualdade de oportunidade aos negros. Nesse sentido, após a reserva de vagas para negros nas universidades, é chegada a hora do Estado intervir no mercado de trabalho. Eis que é sancionada a Lei nº 12.990/2014, que reserva aos negros, por um período de dez anos, 20% das vagas de concursos públicos, no âmbito da União. Porém, a implementação dessa lei tem se mostrado frágil, a ponto do seu objetivo principal estar sendo minimizado. O objetivo desta pesquisa, portanto, é analisar a implementação dessa política pública em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), localizada no Estado de São Paulo, identificando as fragilidades e propondo melhorias nessa etapa do processo. Para tanto, é feito um levantamento bibliográfico, além de um estudo de caso, cujo objeto empírico é a Universidade Federal de São Carlos.

Continuação do Parecer: 2.320.863

Para contribuir com as propostas de melhoria na implementação dessa política pública, entrevistas serão feitas com membros de dois movimentos negros distintos, cujas raízes político-ideológicas são opostas, garantindo a neutralidade do resultado da pesquisa.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar a implementação dessa política pública em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), localizada no Estado de São Paulo, identificando as fragilidades e propondo melhorias nessa etapa do processo.

Objetivo Secundário:

Analisar editais de concursos públicos da IFES objeto da pesquisa desde a sansão da Lei nº 12.990/2014, bem como as nomeações; Entrevistar os gestores responsáveis pelos concursos públicos, buscando informações indispensáveis ao andamento da pesquisa; Entrevistar militantes de dois movimentos negros distintos, cujas raízes político-ideológicas são opostas, porém que lutam por essa mesma causa, sendo eles: Movimento Negro Tucanafro (PSDB) e Movimento Negro Círculo Palmarino (PSOL).

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Considerando que toda pesquisa com seres humanos envolve riscos, os riscos desta pesquisa envolvem certo incômodo ou sensação de cansaço físico do entrevistado no decorrer da entrevista, embora seja mínimo, já que a entrevista não deve levar mais do que uma hora. Existe também o risco emocional do entrevistado ao ser abordado em relação a esse tema controverso, que é a implementação da Lei nº 12.990/2014. Não existe conhecimento de que a pesquisa criará algum risco social ou psicológico aos participantes. Serão tomados alguns cuidados para minimizar os riscos da pesquisa, como: realizar a entrevista em local seguro e confortável ao entrevistado; não fazer nenhum tipo de pergunta que poderá causa constrangimento psicológico ao participante; não tornar obrigatória nenhuma resposta, muito menos a participação do entrevistado, que deve ser voluntária.

UFSCAR - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Continuação do Parecer: 2.320.863

Benefícios:

Com relação aos benefícios desta pesquisa, espera-se obter informações importantes com relação à correta implementação da Lei nº 12.990/2014, com uma certa dose democrática, já que contará com a participação de militantes de dois movimentos negros, cujas ideias e convicções tentem a ser compatíveis com as de todos os outros integrantes. Sendo essa política pública em benefício desse grupo historicamente excluído, ouvi-los nas propostas de melhorias na implementação da lei tende a trazer um considerável benefício social, em que pese a pesquisa não trazer nenhum benefício direto ao participante.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa: -

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória: Termos apresentados adequadamente.

Recomendações: -

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações: Pendências atendidas. Projeto Aprovado.

Considerações Finais a critério do CEP: -

Situação do Parecer: Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP: Não

SAO CARLOS, 08 de Outubro de 2017

Assinado por: Priscilla Hortense

(Coordenador)