



Onde estão as pessoas negras no serviço público? um estudo sobre cotas raciais em editais municipais

Where are Black people in the public service? a study on racial quotas in municipal notices

Cassiane de Freitas Paixão¹

 <https://orcid.org/0000-0002-8085-1862>  <http://lattes.cnpq.br/9836646117494150>

Hélen Rejane Silva Maciel Diogo²

 <https://orcid.org/0000-0001-6893-8060>  <http://lattes.cnpq.br/9122155374736575>

RESUMO

O objetivo é observar a Lei nº 12.990/2014, analisando os municípios de Pelotas e Rio Grande no Rio Grande do Sul. Ao levantar a base teórica que discute as ações afirmativas no Brasil, surgiram questionamentos, principalmente sobre a Lei nº 12.990/2014 e seus reflexos na aplicação na esfera municipal. Contudo, ainda que ocorra alusão às legislações já existentes, foram observadas lacunas e discussões equivocadas nos editais que datam até o ano de análise, 2019. Entende-se que a participação dos negros e negras nos órgãos públicos visa possibilitar não só a mobilidade social e quebra do padrão hegemônico branco de manutenção do poder, mas, sobretudo, uma forma de desenvolver um letramento racial crítico visando atingir o campo da reflexão e da ação de todos os servidores públicos.

Palavras-chave: Lei nº 12.990/2014; cotas raciais; serviço público.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the Law No. 12.990/2014, focusing on the municipalities of Pelotas and Rio Grande in Rio Grande do Sul. By examining the theoretical framework discussing affirmative actions in Brazil, questions arose, particularly regarding the Law No. 12.990/2014 and its implications for implementation at the municipal level. However, despite references to existing legislation, there are gaps and misguided discussions in the public notices dating up to the year of analysis, 2019. The study regards the participation of Black individuals in public institutions aims to not only enable social mobility and challenge the white hegemonic power structure but to develop critical racial literacy in order to reach the realm of reflection and action for all public servants.

Keywords: Law nº 12.990/2014; racial quotas; public service.

¹ Universidade Federal do Rio Grande - FURG, Rio Grande/RS - Brasil. E-mail: cassianepaixao@outlook.com

² E-mail: helendiogo@ifsul.edu.br



1. INTRODUÇÃO

O debate das políticas afirmativas de cotas no serviço público é bastante incipiente. Em que pese já haver alguns avanços no que tange aos instrumentos normativos, como a Lei nº 12.990/2014, a qual trata sobre a reserva de vagas para negros no serviço público, a dinâmica social revela-se longe de demonstrar avanços quantitativos. Ainda, há uma insuficiência na participação de indivíduos negros na composição do setor público, mostrando a indispensabilidade da implementação de políticas públicas que reorganizem substancialmente o arranjo dos espaços de trabalho de natureza pública. Ferreira (2016, p.179) refere que as respostas do ingresso das pessoas negras no serviço público reverberam de forma individual, porém, não produzem modificações consideráveis com vista a desencadear o que o autor denomina de “uma estratificação racial da sociedade” e dissolução do racismo.

Dentro dessa dinâmica, e considerando a invisibilidade das pessoas negras no setor público, bem como o quanto a sociedade é ainda dirigida pela manutenção do poder hegemônico e de um *status quo*, o qual consolida as pessoas brancas majoritariamente como figuras expressivas do setor público, o estudo tem como escopo observar a Lei nº 12.990/2014, a partir dos editais municipais de Pelotas e Rio Grande no Rio Grande do Sul.

Para tanto, o estudo em questão utiliza o método de abordagem indutivo, tendo em vista observar editais de municípios com mais de 200 mil habitantes da região sul do Rio Grande do Sul, chegando especificamente a duas cidades: Pelotas e Rio Grande. Tais editais apresentavam reserva de vagas e tiveram as seguintes categorias analisadas de forma minuciosa, sendo: legislação do município sobre a reserva de vagas nos concursos públicos; referência a outras legislações existentes; percentual de reserva de vagas; bancas de verificação de autodeclaração; e nomeação dos candidatos.

Logo, utiliza-se da técnica de pesquisa bibliográfica, interseccionando fontes de base teórica que discute as ações afirmativas no Brasil, bem como artigos científicos de cunho interdisciplinar, para responder aos questionamentos, principalmente sobre a Lei nº 12.990/2014 e seus reflexos na aplicação na esfera municipal, a saber: (a) como se apresenta a legislação nos municípios do RS tendo em vista os concursos públicos, no que se refere à reserva de vagas para pretos e pretas?; e (b) a partir dos editais lançados, como podemos verificar o processo de seleção entre 2015 e 2019?

Apresenta-se, então, um trabalho estruturado em três partes: inicialmente, é tratada sobre “A participação da raça como instrumento da (in)visibilidade dos negros no setor público”, onde são apresentadas questões para a discussão de raça como produtora do racismo, contemplando a formação histórica do Brasil e seus reflexos no fenômeno de (in)visibilidade dos negros no setor público. Após, trata-se sobre “A semântica dos instrumentos normativos e das ações afirmativas”, com ênfase a debater sobre os instrumentos normativos e o fato de que a legislação é aplicada de forma isolada, tornando-se difícil romper com as disparidades sociais/raciais. Por fim, em um terceiro e último momento, apresenta-se “A presença negra no serviço público: um estudo sobre os editais municipais no Sul do Brasil”, de modo a analisar e discutir de que



forma os editais apresentam-se perante legislação de cotas raciais, especificamente no que se refere à Lei nº 12.990/2014, no serviço público.

2. A PARTICIPAÇÃO DA RAÇA COMO INSTRUMENTO DA (IN)VISIBILIDADE DOS NEGROS NO SETOR PÚBLICO

No Brasil, é fundamental que o diálogo das políticas afirmativas de cotas seja associado à análise dos fenômenos estruturais – econômicos, históricos, políticos e sociais – cuja contribuição foi determinante para o funcionamento e efetivação das disparidades raciais. A não observância desse conteúdo colabora para a amplificação das assimetrias que permitem que os negros sejam, ininterruptamente, exilados da conjuntura social. Conforme Silvério (2002), ao considerar o relevo das discrepâncias, entre ricos e pobres, na sociedade brasileira atual, pode-se avaliar a grande problemática das ocorrências sociais a partir de indicadores que deixam evidente a simbiose entre desigualdade econômica e racial. O autor ainda inclui que as análises evidenciam que o critério econômico não explica na totalidade as desigualdades entre brancos e negros, pois uma parte é “pelo racismo, e a discriminação racial teve uma configuração institucional, tendo o Estado legitimado historicamente o racismo institucional.” (SILVERIO, 2002, p.222).

Para a composição e instituição de vagas nos concursos públicos, “a análise da legitimidade da desequiparação instituída em favor dos negros passa pela constatação da existência do chamado ‘racismo estrutural’ (ou institucional) e das consequências que ele produz em nossa sociedade.” (BRASIL, 2018a, p.43).

Silvio de Almeida (2019, p.24) explicita, de modo bastante didático, que é na modernidade, meados do século XVI, que se manifesta a ideia de raça como um instrumento de delimitar os variados grupos de indivíduos, tencionando assim as questões sobre sociedade e Estado. Mbembe (2018, p.12) aponta que a modernidade descortinou uma espécie de delírio. No quimérico social das sociedades europeias, o termo raça e negro tem uma aproximação, a qual configura-se como uma sinonímia, no entanto, o entendimento sobre os termos deu-se de uma forma arraigada de estranhamento e repulsa, sendo ampliada sua aparição para o “saber e o discurso moderno sobre o homem (e, por consequência, sobre o ‘humanismo’ e a ‘humanidade’)”. O autor acrescenta que nos primórdios do século XVIII foi construída a base nuclear do que se convencionou chamar de projeto moderno de ampliação do conhecimento e de governo. Eis a produção de alienação, “do delírio que a modernidade produziu.” (MBEMBE, 2018, p.12).

Nesse viés de modernidade, apontado por Mbembe (2018), criou-se a ojeriza racial negra. Tal invenção transferiu ao negro uma adjetivação de outro e de não-humanidade, pois seus “corpos e pensamentos” eram produtos de um comando racial que os trabalhava a partir de um lugar de “fora” (MBEMBE, 2018, p.20). Os negros eram meros “espectadores de algo que, ao mesmo tempo, era e não era a sua própria existência” (MBEMBE, 2018, p.21).

Achille Mbembe (2018, p.27), ao discutir raça (ou racismo), enfatiza que só é possível em uma “linguagem imperfeita”, que ao mesmo tempo dá corpo e perfectibiliza o sentido de ojeriza racial, o qual “consiste naquilo que se consola odiando, manejando



o terror, praticando o alterocídio.” Para o autor, o alterocídio é uma espécie perversa de aniquilamento do outro, o qual é um elemento intimidador que exige proteção, distanciamento ou destruição, uma vez que se torne impraticável a certificação do controle social.

Do conceito de raça e todas as suas imbricações, pode-se entender toda a dinâmica que esse conceito provocou no Ocidente. A raça afiança os projetos de dominação e destruição e, como realça Silvio de Almeida (2019, p.28), “a catalogação dos ‘seres humanos’ estaria na incumbência para além do ‘conhecimento filosófico’, mas, sobretudo, como uma das tecnologias do colonialismo europeu para a submissão e destruição das populações das Américas, da África, da Ásia e da Oceania.” (ALMEIDA, 2019, p.28).

A partir dessa discussão, pode-se entender que a categoria raça é imperativa. Não olhar para o predicado raça é não olhar para a história, como também para todas as construções e destruições realizadas, de modo a hierarquizar um modelo de sociedade.

Cumprir dizer que o alvo da classificação racial não se restringia apenas às características biológicas, mas também era estendida à seara das subjetividades, lidas através de comportamentos tanto intelectuais quanto morais. A cor da pele e apresentação física foi um elemento-chave para as barbáries de divisão racial e dominação. (SILVA; ARAÚJO, 2020).

Da pseudo relação de cordialidade e harmonia para o encaminhamento nocivo da ideia de democracia racial entre negros e brancos, Gilberto Freyre, em sua famosa obra “Casa Grande e Senzala”, revela um Brasil de generosidade e pacifismo, no período escravagista, com relações raciais resolvidas no âmbito de pertencimento e garantias. Para o autor, há uma completude entre a casa grande e a senzala, garantindo o bom convívio entre essas duas estruturas. Conforme apresenta Freyre:

A casa-grande, completada pela senzala, representa todo um sistema econômico, social, político: de produção (a monocultura latifundiária), de trabalhos (escavidão), de transporte. (o carro de boi, o banguê, a rede, o cavalo), de religião (do catolicismo de família, com capelão subordinado ao pater famílias, culto dos mortos, etc.), de vida sexual e de família (o patriarcalismo poligâmico), de higiene do corpo e da casa [...], de política (o compadrismo). (FREYRE, 2003, p.36).

A convivência orgânica e centrada na pacificidade das relações raciais, destacada por Freyre (2003), dá forma ao chamado mito da democracia racial. No bojo dessa discussão, encontram-se entrelaçadas a concepção de igualdade e as disputas em torno do critério raça. Souza (2009) informa que o mito da democracia racial seria um apanhado de significações e de ideias que não só revelam um imaginário social, mas também apresentam uma semântica quanto à vivência histórica e particular de uma coletividade. “A identidade nacional é, desse modo, uma espécie de mito moderno.” (SOUZA, 2009, p.30).

É exatamente aqui que se assevera um obstáculo na identidade nacional. De forma catedrática, Jesse Souza (2009, p.36) explica que no período do século 19 até a década de 1920, o antagonismo da identidade nacional era concretizado no ideário do



racismo advindo do “prestígio científico internacional”, com pretensão de edificar um retrato positivo para uma população de mestiços. Os miscigenados – mestiços e mulatos – personificavam em si uma atrofia das “raças puras”, dada a sua composição do que é mais deplorável no branco e no negro. Euclides da Cunha, Nina Rodrigues ou Oliveira Vianna, intelectuais brasileiros dessa época, sofriam as consequências racistas e preconceituosas advindas de uma sociedade que impossibilitava “um futuro positivo para um povo de mulatos.” (SOUZA, 2009, p.36).

Partindo da noção de dominação e do estabelecimento de um sujeito racial inferior, a antropóloga e historiadora Giralda Seyferth (1996, p.42), no texto “Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização”, enfatiza as incongruências, legitimadas pela dita “ciência” no campo econômico, político, social e subjetivo, produzidas pelo marcador raça, e determinantes para o processo de marginalização de pessoas.

A idéia de raça construída sobre hierarquias denotando desigualdade dominou o pensamento social em muitos lugares, inclusive no Brasil. Foi respaldada, em parte, pela ciência, principalmente pela Antropologia Física empenhada em classificar a humanidade em tipos naturais, arbitrando certas características fenotípicas por suas freqüências em diferentes grupos humanos; mas, igualmente, por alguns estudiosos do campo das ciências sociais e humanas, que usaram e abusaram da metáfora darwinista da “sobrevivência dos mais aptos” e que inventaram a Eugenia para sugerir políticas públicas que, entre outras coisas, implicavam limpeza étnica. (SEYFERTH, 1996, p.42-43).

Abordar a temática de raça, no Brasil, é falar do medo branco e da dominação branca e, por conseguinte, de uma construção que sempre desenfreado o aniquilamento de certos grupos racializados (os negros e indígenas), em detrimento de um grupo considerado superior (os indivíduos brancos). Conforme Bento (2002a), muitos estudos apontam que o fator medo cresce no pós-abolição, quando há uma mudança do status de escravos para libertos e detentores de uma potente força de trabalho. Além disso, a autora refere que o medo está associado à percepção do diferente e de sua condição de ocupação e monopólio de ofícios.

Tal discussão é importante para que se possa entender o projeto de Brasil que provinha de uma lógica de embranquecimento, alicerçada no aparato do colonialismo e que se enraizava nas estruturas políticas e sociais. Em nome do sonho branco e da tentativa urgente de não desenvolver e consolidar um país-nação de negros e mestiços, a luz que aponta no caminho é o projeto imigrantista. Uma vez que, gradativamente, o obstáculo da heterogenia sociorracial era uma percepção dos que ambicionavam converter o país recém-independente em uma nação. Azevedo (1987, p.55) acentua que “ao mesmo tempo, ficava implícito o desejo de preparar a própria subjetividade dos futuros trabalhadores livres, os quais deveriam continuar a considerar o branco como seu superior.”

Com os processos de escravização de pessoas, teve-se um alargamento do instituto migratório, demarcado com a vinda forçada de africanos escravizados. Todavia, para Frazão (2017, p.1106), “mesmo sendo um componente histórico do país, é encarado



em determinadas ocasiões como um problema que precisa ser contido em esfera midiática, governamental e jurídica.”

Em prol de vários argumentos, em especial o projeto de embranquecimento, o também projeto de imigração surge como uma aposta certa, objetivando a ordem, a correção social e a manutenção do poder. Não era apenas a substituição da força de trabalho, mas um plano de modelação da sociedade. Como bem descreve Azevedo (1987, p.67), o foco não era o preenchimento de uma lacuna deixada pela escassez do trabalho braçal negro, argumento central utilizado pela historiografia para justificar a imigração, mas, sobretudo, no âmago dessa proposta existia a utopia de trocar a presença negra, na sua totalidade, por trabalhadores europeus, os quais eram tidos como os indivíduos designados a serem os agentes da civilização.

A política de imigração escondia no seu bojo o conservadorismo da elite e do Estado que em nome do ideal de branqueamento abria, com gosto e facilidade, as portas para a população branca europeia. Como afirma Paula Brasil (2018), com o encerramento da escravidão,

A chegada de um contingente populacional branco e produtivo era bem vinda, num momento em que a sociedade brasileira enfrentava o fim da escravidão – numa sociedade racista – a carência de mão de obra especializada na produção rural e o desafio de tornar-se uma sociedade moderna. (BRASIL, 2018b, p.198).

Em 2012, Carlos Haag, no texto intitulado “Os indesejáveis: Política Imigratória do Estado Novo”, descrevia a política de branqueamento, expondo as questões político-estratégicas que acompanhavam a temática da imigração no governo Vargas, e para quem “o estrangeiro ideal era branco, católico e apolítico. A preferência pessoal de Vargas era pelos portugueses.” (HAAG, 2012, p.81).

Ainda no Estado Novo de Vargas, pode-se perceber que ocorre um incremento normativo para regular questões como naturalização e o fluxo migratório interno e de estrangeiros. (BRASIL, 2018b, p.202). A eugenia foi uma ferramenta estatal bastante profícua e utilizada nesse período de busca e direcionamento para a idealização de um país desenvolvido e aclamado como Estado Nacional, o qual, por sua vez, nunca se preocupou em extrair o racismo do centro de ordem e comando político. (BRASIL, 2018b, p.202).

Ao encontro desse enunciado, Brasil (2018b, p.203) acrescenta que “passou-se a adotar ideias eugênicas, por meio das seleções raciais ou médico-sanitárias na admissão dos estrangeiros.” A autora, ainda, inclui que o propósito tinha como eixo a tutela do trabalhador nacional, por meio de uma política de cotas, a qual foi debatida pela Assembleia Constituinte (1933-1934) e passou a constar no ordenamento constitucional. (BRASIL, 2018b, p.203).

O desenho de projeto de brasilidade encontrava apoio no presidente Vargas, que sinalizava apreço ao ideário eugenista. A concepção de cotas configura-se a partir desse cenário com a chamada Lei de Cotas. Tal lei determinava que “de forma silenciosa foi institucionalizado um sistema de cotas para cada nacionalidade que foi manipulado para restringir a entrada de orientais no país.” (HAAG, 2012, p.81).



Com isso, observa-se o quanto há um projeto de embranquecimento da população brasileira, alicerçado em eugenia, instrumentos normativos e políticas públicas, as quais beneficiam uma imigração específica e com fins muito bem estabelecidos. Para Frazão (2017, p.1108), o palco do grande fluxo migratório, iniciado no século XIX e que se estende durante o século XX, advém da afeição aos imigrantes europeus e, por conseguinte, ao ideário de branqueamento. A autora sustenta que é de suma importância abordar a questão da política de branqueamento, uma vez que ela responde as indagações sobre “o processo de construção do perfil de um imigrante considerado desejado, branco e europeu, e que ocorreu nas esferas política e social.” (FRAZÃO, 2017, p.1108).

3. A SEMÂNTICA DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS E DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Ao debater os instrumentos normativos que disciplinam determinadas matérias, é necessário enfatizar que quando a legislação se vê isolada, ela não consegue preencher as disparidades sociais/raciais.

Partindo de um campo conceitual, “as ações afirmativas são políticas sociais destinadas à criação de uma representação significativa de membros de grupos minoritários nas posições de poder existentes dentro da sociedade.” (MOREIRA, 2016, p.132).

A base das propostas de ação afirmativa parte do reconhecimento de que a igualdade formal da lei não comporta e nem operacionaliza uma “demanda concreta de igualdade” aos que são socialmente invisibilizados, de modo a acessarem possíveis oportunidades. (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p.46).

Gomes (2005, p.51) descreve as ações afirmativas como políticas públicas e privadas que, evidentemente, dedicam-se à concretização da igualdade material e ao adormecimento das barbáries da discriminação racial. O princípio da igualdade desassume a ideia restrita de princípio jurídico e passa a ser um comando, adequadamente, respeitado pela sociedade, de modo a ser uma meta constitucional de responsabilidade do Estado e sociedade.

A igualdade pode ser definida como um comando fundamental e basilar de um território que coaduna com o espírito da democracia. Destarte, a igualdade impossibilita a categorização dos indivíduos e as possíveis incorrespondências, a partir da proposta de absorção das desigualdades históricas, econômicas e sociais, bem como o atendimento à diferença. (BRASIL, 2018a). Perante isso, o princípio da dignidade humana, de forma recíproca, assegura que todos os indivíduos possuem o fator da igualdade, tendo asseguradas as condições de vida digna e respeitosa. (BRASIL, 2018a).

Para dar atendimento ao instituto da igualdade, de modo a não ser apenas um instrumento abstrato da lei, no Brasil, as ações afirmativas cumprem tanto na educação quanto no ingresso do serviço um papel fundamental, pois constituem-se como políticas públicas de execução do requerido direito à igualdade. (BRASIL, 2018a).



Neste cenário de discussões das ações afirmativas, as leis apresentam como fundamento a busca por equacionar as disparidades do organismo social. Além disso, indiscutivelmente, as leis são produzidas dentro de um sistema que é capilarizado por preceitos que conciliam com um modelo de hierarquização racial. Ademais, é preciso ter nítido que “as instituições sociais geralmente operam de acordo com os interesses dos membros do grupo racial dominante e isso significa que a construção de uma agenda política transformadora encontra tremenda dificuldade.” (MOREIRA, 2017b, p.398).

Por outro caminho, Adilson Moreira (2017a, p.833) expõe que, ao analisar a lei, deve-se considerar que essa é artefato de um jogo político em que os agentes sociais tensionam e apresentam forças diversas no processo deliberatório. Somada a essa compreensão, o autor alude que “a hermenêutica também deve incluir uma apreciação adequada da realidade social na qual os sujeitos estão situados.” (MOREIRA, 2017a, p.833).

A certeza de branquitude, na maioria das vezes, pode ser estabelecida por um discurso de poder, porque, de fato, há controvérsias quando se fala do branco brasileiro. De acordo com Cardoso (2014, p.25-26), o branco brasileiro é resultado da combinação do branco português com indígenas e/ou africanos, o que faz a expressão em si de um pseudo branco. Haveria, nessa análise do branco, um entendimento de que ele não teria um percentual genético que garantisse a mesma composição branca do que o branco inglês, definindo, de certa forma, uma validação entre os brancos. “O branco brasileiro revigorou a não-branquitude do branco português, de origem judaica, moura, africana, simplesmente, por descender do branco não-branco português e outros não-brancos: indígenas e africanos.” (CARDOSO, 2014, p.26).

Dadas as alegações de descabimento e não aceitação por parte dos indivíduos brancos, pode-se dizer que a política de ações afirmativas sempre foi e ainda é palco de muitas disputas, tanto no campo do entendimento quanto no campo prático. Ainda que qualquer dúvida quanto à legalidade tenha sido juridicamente resolvida com o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF nº 186.

Parece que a contenda sobre as políticas afirmativas de cotas iniciou-se agora, mas sua trajetória remonta de instrumentos jurídico antigos, os quais já dispunham de políticas de cotas, mas o interessante é que beneficiavam, possivelmente, na sua maioria, pessoas brancas. A Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968, a

Lei do Boi, tratava da reserva de 50% das vagas nos estabelecimentos de ensino médio agrícola e nas escolas superiores agricultura e veterinária, sob a égide da União. Os beneficiários da política eram os agricultores, e seus filhos, independente se dispusessem de propriedades ou terras, na qual vivessem, na zona rural, com suas famílias. Os agricultores, e filhos, que viviam nas cidades ou vilas, sem instituições de ensino médio, também podiam se candidatar a 30%. A chamada “Lei do Boi” foi revogada pela Lei nº 7.423, de 1985. (REDIN, 2017, p.238).

No Brasil, dado o contexto social, o termo política de ações afirmativas toma um sentido essencial para a equiparação de oportunidades e ascensão dos negros no



mundo acadêmico e profissional. Certificando a importância de tal política pública, Jaccoud e Beghin (2002, p.47) destacam que as ações afirmativas “são medidas que objetivam preparar, estimular e promover a ampliação da participação dos grupos discriminados nos diversos setores da vida social, especialmente nas áreas de educação, mercado de trabalho [...]”. Para mais, a política pública destaca-se por impulsionar uma “sociedade mais racialmente integrada” (MOREIRA, 2016, p.142-143), posto que permite a atuação das minorias raciais em lugares e ocupações de notoriedade.

As políticas de ação afirmativas têm uma razão tanto social quanto filosófico-político-histórica. Cumprem a rigor, ou tentam cumprir, reparos, decorrentes da presença do racismo e sua produção de desníveis sócio-políticos. O autor Silvio de Almeida retoma um aspecto que não pode sair do horizonte de entendimento ao se pensar sobre o racismo e o papel que efetua as políticas de cotas neste país. Ainda de acordo o autor,

Os diferentes processos de formação nacional dos Estados contemporâneos não foram produzidos apenas por acaso, mas por projetos políticos. Assim, as classificações raciais tiveram papel importante para definir as hierarquias sociais, a legitimidade na condução do poder estatal e as estratégias econômicas de desenvolvimento. (ALMEIDA, 2019, p.56).

O acirramento do debate e a efetivação da política de cotas surgem de demandas reais e denúncias provocadas, desde muito cedo, pelo movimento negro quanto à realidade da população negra. Bittar e Almeida (2006, p.144) reafirmam “os movimentos” no sentido de mobilizações, deslocamentos, lutas e resistências negras. A partir dessa construção, acrescentam que “a política de cotas para negros na educação superior é decorrência de todos esses movimentos e é vista como um “projeto de reparações”, para inserir os negros no meio social”.

O pós-abolição demonstrou o quanto a liberdade foi uma ficção na vida da comunidade negra. Coube aos movimentos da época uma posição de reivindicação perante as desigualdades e discriminações advindas da hierarquização racial, da qual os brancos sempre obtiveram assegurado, naturalmente, as oportunidades, os direitos e o status social, visto que os brancos nunca necessitaram requerer o direito à igualdade. Dando continuidade, no Brasil o debate sobre as ações afirmativas soma-se às pautas e lutas do movimento negro contra a discriminação racial perpetrada desde o período colonial-escravagista. (MARINHO; CARVALHO, 2018).

No entanto, ao considerar o processo de formação histórica político-econômica, cabe refletir sobre ascensão e privilégios:

Os brancos convivem com naturalidade com essa cota de 100%. Alguns mais progressistas reconhecem que ela traz consigo o peso da exclusão do negro, mas essa dimensão é silenciada. Isto porque reconhecer a desigualdade é até possível, mas reconhecer que a desigualdade é fruto da discriminação racial, tem custos, uma vez que este reconhecimento tem levado à elaboração de legislação e compromissos internos e externos do Brasil, no sentido do desenvolvimento de ações concretas, com vistas à alteração no status quo. (BENTO, 2005, p.165).



Corroborando com esse enunciado, Moreira (2017a, p.858) ressalta que os ditos brancos brasileiros, com características fenotípicas europeias, vivem e convivem em uma coletividade que lhes oferece “privilégios” e “bem-estar” antagônicos à forma de viver das minorias raciais. Tal alegação foi utilizada por tribunais para se opor à explanação de “que brancos são vítimas inocentes.” (MOREIRA, 2017a, p.858).

Bento (2005, p.166) aborda que os espaços, particular e público, são brancos advindos da presença massiva de “lugares de poder” brancos, calcados de regalias institucionais de forma muito naturalizada. Logo, qualquer movimento contrário de performar outras hipóteses requer uma manifestação da parte lesada, manifestada na forma de cotas para negros. Diferentemente dos brancos, os negros precisam se intitular sujeitos cotistas, o qual cria um cenário de disputas e impedimentos. Tal fato clarifica que os impedimentos surgem como proteção das regalias e *status quo* branco. “As barreiras interpostas aos processos de mudança na distribuição de negros e brancos no espaço institucional são barreiras fortes, profundas, que não cedem com facilidade.” (BENTO, 2005, p.166).

O repertório de instrumentos normativos e de políticas públicas tentam minimizar as discrepâncias que norteiam a invisibilidade dos negros como “sujeitos políticos” e credores do exercício da cidadania tutelada pela constituição. Os negros são, na grande maioria, situados no lugar de “sujeitos subalternos”. Não há a mesma valoração dos negros, porque eles sempre estiveram à margem do território dos “membros do grupo racial dominante.” (MOREIRA, 2017b, p.397).

A vigência da Lei nº 12.228, de 20 de julho de 2010, nominada de Estatuto da Igualdade, cumpre um papel significativo. Dela surgem direcionamentos e um conjunto de ações e medidas como proposta de garantir os direitos fundamentais à população negra, podendo citar, entre eles: o acesso universal e igualitário ao Sistema Único de Saúde (SUS) para promoção, proteção e recuperação da saúde; o estudo obrigatório da história geral da África e da população negra no Brasil nas instituições, públicas e privadas, de ensino fundamental e médio; e as ações afirmativas de modo a reparar as iniquidades sociais e promoção de direitos e oportunidades. (BRASIL, 2010).

Perante a apresentação do cenário brasileiro, da história pautada diante de abismos e desigualdades sociais, manifesta-se a Lei nº 12.711/2012, que “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.” Esse instrumento normativo ficou popularizado como Lei de Cotas Raciais nas Universidades.

Uma das problematizações é que a partir dessa lei também se criaram equívocos, visto que a lei não trata de cotas raciais, mas de cotas sociais, dada a combinação da categoria racial com os critérios socioeconômicos. Como bem dissertam Mello e Resende (2019), a norma ordena que para a entrada pela política de cotas seja observado o critério de cor/raça associado a outros dois critérios de ordem socioeconômica (a obrigatoriedade de ter realizado o ensino em escola pública e a reserva de percentual de vagas para indivíduos com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo).

No serviço público, a lógica repete-se, uma vez que a estrutura estatal acompanha o fundamento da exceção. Almeida (2019) informa que, inadvertidamente, o cenário



factual sempre fortalece as representações do imaginário, onde a maioria das empregadas domésticas é negra, dos indivíduos presos são negros, por outro lado, os gestores empresariais e os dirigentes no governo são, na sua maioria, homens brancos.

Diferentes desdobramentos foram alicerçados no campo jurídico para dar conta do déficit da participação e ocupação negra nos espaços públicos. A lei de cotas no serviço público federal tem sua aprovação somente em 2014, com a Lei nº 12.990, que, de modo a amplificar a atuação, reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

4. A PRESENÇA NEGRA NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO SOBRE OS EDITAIS MUNICIPAIS NO SUL DO BRASIL

No interstício entre 1995 e 2015, a participação da população negra no setor público nacional cresceu 11,4%. Isso significa dizer que no ano de 1995 os trabalhadores negros eram 6,1% no setor público. Já em 2015, o percentual passa para 6,8%. Os dados demonstrados fazem parte do estudo “Retratos da Desigualdade”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e apontam um crescimento, porém, ainda há uma sub-representação negra e uma lacuna demonstrando o grande desafio imposto aos negros no que diz respeito a acessar cargos mais altos do funcionalismo público brasileiro, no âmbito federal ou municipal. (LIBORIO; SANTANA, 2020).

Ao se falar nos dados ofertados sobre a presença de servidores negros no âmbito da administração pública, percebe-se um grande fosso, uma vez que não se encontra de forma nítida o percentual de indivíduos racializados. Logo, a presença negra nos organismos públicos enquanto força de trabalho é uma incógnita ou ainda pode se considerar um fenômeno, ao qual as autoras Barbara Liborio e Jamile Santana (2020, p.10), no e-book, “Onde estão os Negros no Serviço público?”, convencionaram chamar de “apagação de dados”.

Dados da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) apontaram, em 2018, que a população negra representa um grande percentual da população brasileira, o que significa dizer que são 54%, contudo, no serviço público, os negros são sub-representados. (LIBORIO; SANTANA, 2020).

Indiscutivelmente, há uma subnotificação dos dados de raça/cor, possibilitando detectar a presença negra nos espaços públicos de trabalho, de modo a observar a efetividade, bem como a importância das políticas de ação afirmativa. Corroborando com essa tese, o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT) apontou que em uma verificação nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) foi possível detectar que não se sabe a cor de 93% dos servidores públicos do país, o que significa dizer que os órgãos públicos, ao preencher os dados de raça/cor, o qual apresenta seis possibilidades – indígena, branca, preta, amarela ou “não informada” –, reconhecem que 92,7% dos servidores públicos são incluídos na última categoria. (LIBORIO; SANTANA, 2020).



De acordo com Elisa Lucas Rodrigues, secretária-adjunta de Promoção e Igualdade Racial da Prefeitura de São Paulo, é necessário ir além da obrigatoriedade de orientar os servidores da relevância de informar dados sobre raça/cor. É urgente que se reconheça o racismo estrutural presente e ativo na sociedade, de modo a impedir a manifestação das pessoas sobre tal informação, receando serem elas impedidas ou excluídas de alguma espécie de serviço ao se declarar negra. Acrescenta-se, ainda, que tal informação é de tamanha significância para o direcionamento das políticas públicas de ações afirmativas. Apesar de haver normativas que já indiquem a necessidade de informações quanto à raça/cor, nem sempre ocorre um preenchimento fidedigno, o que pode gerar a existência de muitos casos de subnotificação. (LIBORIO; SANTANA, 2020).

Ao levantar a base teórica que discute as ações afirmativas no Brasil, surgiram questionamentos principalmente sobre a Lei nº 12.990/2014 e seus reflexos na aplicação na esfera municipal. Sendo assim, nesta pesquisa, partiu-se de alguns questionamentos: 1) como se apresenta a legislação nos municípios do RS tendo em vista os concursos públicos, no que se refere à reserva de vagas para pretos e pretas?; e 2) a partir dos editais lançados, como podemos verificar o processo de seleção entre 2015 e 2019?

Tais indagações nos levaram a observar editais de municípios com mais de 200 mil habitantes da região sul do Rio Grande do Sul, chegando especificamente a duas cidades: Pelotas e Rio Grande. Nesses editais, observamos que a reserva de vagas foi apresentada no seu percentual de 20%, mas destacamos algumas categorias que merecem ser analisadas mais detalhadamente, sendo as seguintes: legislação do município sobre a reserva de vagas nos concursos públicos; referência a outras legislações existentes; percentual de reserva de vagas; bancas de verificação da autodeclaração; e nomeação dos candidatos.

A proposta de reserva de vagas para indivíduos negros é válida em concursos públicos da União desde o ano de 2014. Na esfera municipal, percebe-se que os editais têm sido modificados ao longo dos anos e acionado leis importantes, como o caso da Lei nº 12.990/2014, de modo a pensar a reserva de vagas para negros no serviço público no que se refere a 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. Contudo, observa-se que a legislação municipal aparece de modo muito específico, onde as questões são pensadas mais localmente e nem sempre acordam com a legislação vigente.

No município de Rio Grande, observa-se que há uma legislação municipal específica, sendo a Lei nº 7.667, de 6 de agosto de 2014, que dispõe sobre a reserva de vagas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração direta e indireta do município, destinando um percentual de 20% das vagas para negros (pretos e pardos), como ação de promoção para a igualdade de oportunidade no mercado de trabalho prevista nos artigos 38 e 39 da Lei Federal nº 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial.

Cumprir destacar que nos últimos editais analisados do município há considerações sobre normativas de relevância, histórica e jurídica, para a discussão das políticas públicas de ações afirmativas para negros, como a Constituição Federal de 1988; a



Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; o Estatuto da Igualdade Racial Federal, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010; e o Estatuto da Igualdade Racial do Estado do Rio Grande do Sul, Lei nº 13.694, de 19 de janeiro de 2011.

No município de Rio Grande, considerando a Lei nº 7.667, de 6 de agosto de 2014, a qual dispõe sobre a reserva de vagas nos concursos públicos para negros, as comissões de heteroidentificação passam a ser reguladas pelo Decreto Municipal nº 13.239, de 26 de fevereiro de 2015. O decreto municipal dispõe, no Art. 1º, que as comissões são para o acompanhamento e controle do sistema de cotas para afro-brasileiros, com vistas a garantir as prerrogativas estabelecidas na Lei Municipal nº 7.667/2014. (RIO GRANDE, 2015).

Ainda sobre o processo de controle e o papel das comissões de heteroidentificação, valida-se discutir dispositivos que compõe a Portaria nº 4, de 6 de abril de 2018, a qual regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Tal Portaria é taxativa ao estabelecer, no Art. 9º, a seguinte redação: “A comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público”. Adiciona o § 1º do Art.9º: “serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação.” (BRASIL, 2014).

Aduz a Portaria nº 4, de 6 de abril de 2018 (que regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais), no seu Art. 9º e § 1º, as mesmas informações já referenciadas ao tempo da Orientação nº 3, de 1 de agosto de 2016 (que dispunha sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990), ora revogada, e postula, no § 2º do Art. 9º, que “não serão considerados, para os fins do caput, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais”.

No entanto, opondo-se à normativa que versa sobre as comissões de heteroidentificação, o Decreto Municipal nº 13.239, de 26 de fevereiro de 2015, da Prefeitura de Rio grande, no Art. 5º, estabelece a utilização de um critério de verificação técnica e/ou documental, o qual consta de duas etapas, contraditórias dentro do processo de verificação, sendo uma de análise do fenótipo do candidato e na outra etapa, no caso de dúvida, será utilizada informações complementares do genitor. Na literalidade é importante considerar o inciso II do Art. 5º do Decreto Municipal, o qual refere “em caso de dúvida, quando não é possível uma afirmação fidedigna quanto à pertença racial do candidato(a), será solicitada documentação que comprove que seu genitor (pai ou mãe) seja da raça negra, conforme orientação jurisprudencial e doutrinária recentes.” (RIO GRANDE, 2015).

Tal dispositivo, de certo modo, conflita com os preceitos normativos que fundamentam as comissões de heteroidentificação, as quais devem ter como eixo central, no



processo de confirmação da autodeclaração, única e exclusivamente, o critério fenotípico do indivíduo, desconsiderando, no momento da análise, qualquer base documental e informações pretéritas.

Silva *et al.* (2020, p.334-335) observam que após 2014 eclode uma série de denúncias, muitas realizadas por estudantes e cotistas, de fraude das cotas raciais. As denúncias atentavam para o fato de que indivíduos brancos estariam alocados em vagas destinadas para pessoas pretas, pardas e indígenas, uma vez que apresentaram informações não verídicas na autodeclaração. Diante dessas denúncias, surge uma manifestação calorosa de grupos do movimento negro universitário e de coletivos estudantis, associada à divulgação de fraudes nas mídias e, também, em alguns casos, à intervenção do Ministério Público, colaborando para que as instituições reativassem o trabalho das comissões ou que as constituíssem a fim de realizar a verificação do critério racial. Corroborando com essas iniciativas, teve-se a promulgação da Lei nº 12.990/2014, a qual prevê, no parágrafo único do artigo 2º, a punição ao candidato cuja declaração for considerada falsa, contribuindo, assim, no campo jurídico para aconselhar sobre a observância da composição das comissões de heteroidentificação, sendo essas, por conseguinte, firmadas nas seguintes normativas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: a Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016; e a Portaria nº 4, de 6 de abril de 2018.

De acordo com Dias (2018, p.150), a Portaria n. 4, de 6 de abril de 2018, é um instrumento regulatório do processo de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, com vistas a pretensa das vagas reservadas nos concursos públicos federais, com fulcro na Lei nº 12.990/2014. Ademais, tal Portaria revogou, de modo taxativo, a Orientação Normativa SEGRT/MT nº 3, de 1º de agosto de 2016. Faz-se necessário dizer o quanto tal orientação normativa foi emblemática e fundamental ao atender as solicitações do movimento negro, de intelectuais e pesquisadores do campo das ações afirmativas, ao estabelecer um único parâmetro a ser utilizado pelas comissões, sendo esse o critério fenotípico. Assevera-se, ainda, dentro dessa análise, que é de suma importância referendar a discussão de Nogueira (2006), o qual atesta que o racismo brasileiro não é de origem, mas de marca.

No que se refere à nomeação dos candidatos, em Rio Grande, o Art. 4º, Lei nº 7.667, de 6 de agosto de 2014, coloca em seu texto que “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.” (RIO GRANDE, 2014). Não há mais especificações sobre a nomeação nos editais analisados.

No que se refere ao município de Pelotas, também há uma legislação distinta, a qual discorre sobre a política de cotas nos concursos públicos desde 2003 e que é citada no edital. A Lei Municipal nº 4.989, de 21 de novembro de 2003, dispõe sobre a reserva de vagas para afrodescendentes em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, e dá outras providências, ficando estabelecido, conforme o Art. 1º da lei, o percentual de 20% dos cargos e empregos da Administração Pública direta e indireta. Tal normativa passa, em 2011, a ser alterada pela Lei nº 5.858, de 13 de dezembro de 2011, e dá outras providências.



Nos editais estudados no período, há referências sobre a Lei nº 5.858, de 13 de dezembro de 2011, e a Lei nº 6.518, de 17 de novembro de 2017. É importante destacar que a Lei nº 6.518, de 17 de novembro de 2017, tem como foco a alteração da redação do artigo 4º da Lei Municipal nº 4.989/2003, criando os parágrafos 1º, incisos I e II, e 2º, bem como altera a redação do artigo 5º para criar a Comissão de Controle na Identificação do Componente Étnico-Racial. Um dos aspectos a ser considerado com a alteração legislativa trata-se da criação da Comissão de Controle na Identificação do componente étnico-racial.

Posteriormente, no que trata das comissões de heteroidentificação, observa-se que a Prefeitura de Pelotas apresenta o Decreto nº 6.211, de 27 de setembro de 2019, o qual faz referência à instituição do Regimento Interno da Comissão de Controle na Identificação do Componente Étnico-Racial, criada pela Lei nº 4.989, de 21 de novembro de 2003, e alterada pela Lei nº 6.518, de 17 de novembro de 2017. O Decreto estabelece, no seu capítulo V, sobre o processo de identificação do componente étnico-racial, especificando, no § 3º do Art. 7º, que

o processo de identificação observará, exclusivamente, o fenótipo do indivíduo em análise, sendo vedado às Comissões o uso de qualquer outro mecanismo de identificação que não a apreciação do fenótipo do candidato, tais como fotografia de parentes, declarações pelo candidato sobre a composição de sua família, apresentação de pareceres expedidos em outros órgãos, entre outros. (PELOTAS, 2019).

Observa-se, aqui, uma confluência de entendimento e observância da normativa vigente sobre os procedimentos a serem utilizados pelas comissões de heteroidentificação, conformando como base de averiguação da autodeclaração apenas o critério fenotípico.

Para além de ampliação e de acesso dos negros na esfera pública, a política afirmativa da Lei nº 12.990/2014 apresenta o fundamento da igualdade como reconhecimento, de modo a ter um constructo simbólico que demonstra a importância de ter a população negra laborando em lugares de prestígio social e público. (BRASIL, 2018b).

Ferreira (2016) frisa que o conteúdo dessa Lei oferece várias inferências e questões, as quais gestam muitos entroncamentos para o efetivo acesso dos indivíduos negros ao serviço jurídico. Como bem diz o autor: “a Lei de Cotas federais não é clara, divergências nas interpretações e nos editais publicados já estão surgindo.” (FERREIRA, 2016, p.120). E pode-se dizer que seguem surgindo somando-se aos problemas de uso da política por sujeitos não legitimados de direito, provocando um universo de fraudes e de judicialização.

Ao se falar sobre os negros como sujeitos de direito da política pública em foco, é preciso retomar o processo histórico aos quais eles foram submetidos desde a formação histórico-política do país, e que os impossibilitou de uma participação equânime no campo econômico, político e social. Os negros, indiscutivelmente, foram colocados em uma posição contrária da representação social positiva. Apesar de estarem presentes nos espaços sociais, cumprem, quando possível, a regra da exceção e raramente estão alocados em lugares de comando, prestígio e visibilidade. “As instituições estatais sempre estiveram diretamente implicadas nesse processo: a



raça sempre tem sido um parâmetro de regulação do acesso ao mercado de trabalho durante toda a história do Brasil.” (MOREIRA, 2016, p.131).

Para Adilson Moreira (2016, p.131), na atualidade ainda se configura, de acordo com estudos no campo sociológico e histórico, um cenário discriminatório que atinge os afrodescendentes e os outorga “uma situação de perene marginalização”. Os negros são os sujeitos de direitos inequívocos, que têm na política de ação afirmativa uma forma balizadora de minimizar os processos contínuos de discriminação e preconceito provindos de um sistema de hierarquização racial.

No que tange a Lei nº 12.990/2004, tal normativa dispõe de um artigo, descrito de forma clara e objetiva, que a política atinge tão somente os indivíduos negros, os quais estejam pactuados com o critério legal, devidamente expresso, o qual disserta sobre candidatos negros que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, em conformidade com a regra de cor ou raça determinada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A deslegitimação dos sujeitos de direito dá-se de modo a salvaguardar a hierarquização racial e as produções de aniquilamento da população negra, por meio dos sujeitos brancos que tendem a não aceitar a política e comumente burlar o sistema, bem como utilizar de maneira inapropriada e ilegal as cotas, contribuindo para as fraudes.

Bento (2005) destaca que há continuamente um interesse branco em fortalecer os seus espaços. Para a autora, a branquitude não só se revela e proclama como hegemonicamente superior, mas também

[...] a branquitude é território do silêncio, da negação, da interdição, da neutralidade, do medo e do privilégio, entre outros, enfatizamos que se trata de uma dimensão ideológica, no sentido mais pleno da ideologia: com sangue, ícones e calor. (BENTO, 2005, p.175).

Logo, é destacável e conclusivo, para Moreira (2017b, p.405), que ocorre uma cegueira social do privilégio racial, uma vez que mobiliza e procede dinâmicas de poder e manutenção de benesses. Pessoas brancas não querem renunciar aos lugares de controle e, por conseguinte, do domínio de um sistema que as mantém concentradas, protegidas e enriquecidas “[...] nos arranjos institucionais que lhes garantem as mais diversas vantagens.” (MOREIRA, 2017b, p.405). Tal apontamento, responde o fato dos ditos não racistas se oporem frontalmente às “políticas sociais”, as quais desarticulam as “prioridades estatais” que conservam os “interesses das classes dominantes”, as quais representam também os “grupos raciais dominantes” (MOREIRA, 2017b, p.405).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de políticas de ações afirmativas para a população negra, tanto no campo educacional quanto nos concursos públicos, sempre foi circundada por inúmeras discussões e freios que reprimiram avanços que serviriam como redutores das desigualdades econômicas e sociais entre brancos e negros.



Tal assertiva encontra amparo com a colocação de Volpe e Silva (2016, p.10), que explicam que a proposta de cotas apresentada pelo deputado Abdias do Nascimento, até o Estatuto da Igualdade Racial, consolidado pela Lei nº 12.288/2010, bem como todas as ações de ordem distributiva que tutelam a comunidade negra, lamentavelmente, provocam reações contestatórias, mesmo aos que se dizem irmanados com a causa racial.

No ano de 1983, Abdias Nascimento, líder negro e deputado federal, apresentou para apreciação do Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 1.332, o qual tratava de um conjunto de propostas efetivas no campo de ações afirmativas para negros destinadas a agir no campo da educação, do trabalho/emprego e outras áreas. Acompanhando as demais propostas já apresentadas e não exitosas no campo das ações afirmativas pelos movimentos negros, o projeto de lei de Abdias não teve um desfecho positivo. Apesar do longo histórico de tentativas, implicando a tramitação por um tempo considerável, aproximadamente cinco anos e dez meses, o desfecho culminou com o arquivamento em 5 de abril de 1989. (SANTOS, 2013).

Na época, a proposta do deputado Abdias Nascimento foi arquivada. É importante enfatizar que a proposta inicial do Estatuto da Igualdade Racial já abarcava a pauta de cotas em cargos e empregos públicos, cursos de graduação, empresas com um público de mais de 20 empregados e, também, para as candidaturas a cargos eletivos, no entanto, tais itens foram eliminados e alterados ao longo de inúmeros combates na tramitação do projeto, por constituintes com características menos específicas e mais generalizadas. O resultado é bastante trágico, uma vez que as indicações perdem força e destoam da dinâmica a qual se destinavam, sendo apagadas todas as referências às cotas. Restaram, assim, apenas as referências à implementação das ações afirmativas nas áreas da saúde, educação e trabalho, das quais pode-se depreender que conservam a menção explícita ao ingresso no serviço público. (VOLPE; SILVA, 2016).

O texto aqui apresentado parte da abordagem de que as políticas afirmativas têm uma razão, tanto social quanto filosófico-político-histórica. Sendo assim, propomos pensar quais os instrumentos que permitem a equidade para negros e negras, de modo a efetivamente desenvolver mecanismos de reparação e rearranjo social dessa população.

Nós consideramos, neste estudo, que Lei nº 12.990/2014 é um instrumento normativo que tem como finalidade providenciar a representatividade negra nos quadros de servidores dos mais diversos órgãos públicos. Para a promotora do Ministério Público da Bahia, Lívia Maria Santana e Sant'Anna Vaz (2018, p.34), ela age de forma muito semelhante à lei de cotas raciais no ensino superior, uma vez que ambas consideram, na sua fundamentação, o processo histórico de inferiorização e subalternidade secular vivenciado pela comunidade negra, a qual, no serviço público, também permanece sub-representada nos mais variados quadros de trabalho.

Os editais aqui analisados apresentam elementos importantes e que têm como foco a reflexão a respeito da efetividade das políticas de ações afirmativas para negros. Contudo, ainda que ocorra alusão às legislações já existentes e consideradas referências para pensar as políticas afirmativas, ainda observamos lacunas e discussões equivocadas nos editais que datam até 2019.



As observações permitiram verificar que mesmo com referências às legislações vigentes, os editais ainda não apresentam concordância com o item sobre as comissões de verificação, a qual preconiza a Portaria nº 4, de 6 de abril de 2018. Isso, além de negar uma longa discussão sobre as fraudes, também pode ser uma lacuna para que os concursos públicos se tornem processos de judicialização.

Este estudo indica que, mesmo abordando casos específicos, Pelotas e Rio Grande apresentam particularidades na interpretação e aplicação da legislação. Os editais do município de Pelotas, no que se refere às comissões de heteroidentificação, diferentemente do município de Rio Grande, segue exclusivamente o critério fenotípico do indivíduo, opondo-se a qualquer tipo de informações adicionais e/ou pretéritas – foto, vídeo, fotos de parentes, declarações de composição familiar e outros –, as quais utilizam uma avaliação que não aprecie o fenótipo do indivíduo submetido a verificação.

Outra discussão pertinente foi com relação à nomeação dos candidatos, pois em Rio Grande encontramos na legislação específica do município, Lei nº 7.667, de 6 de agosto de 2014, no artigo 4º, o postulado de que: “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.” (RIO GRANDE, 2014). Tal referência sobre nomeação não foi encontrada nos editais estudados em Pelotas. Fica a dúvida sobre como esses candidatos podem ser chamados.

A participação dos negros nos órgãos públicos visa possibilitar não só a mobilidade social e quebra do padrão hegemônico branco de manutenção do poder e do *status quo*, mas, sobretudo, é uma forma de desenvolver um letramento racial crítico que atinja o campo da reflexão e da ação de todos os servidores públicos. Essa é a importância da abordagem da categoria racial no desmantelamento das perversidades, desumanidades e iniquidades sociais que ainda operam na sociedade contemporânea.

Enfatizamos que as subnotificações não permitem espelhar as desigualdades que ainda são muito presentes nos órgãos públicos. Corroborando com essa assertiva, Libório e Santana (2020) acenam que as discrepâncias são acentuadas conforme os cargos que são ocupados, de modo geral, pode-se dizer que há uma maior presença de negros e indígenas em cargos com menor exigência de escolaridade. Acrescenta que os dados da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) alertam que “para cada dois servidores públicos brancos e amarelos com ensino superior no Governo Federal, por exemplo, existe aproximadamente um funcionário negro ou indígena.” (LIBÓRIO; SANTANA, 2020, p.7).

A subnotificação de dados desencadeia o fenômeno denominado, pelos referidos autores, de “apagão de dados”. De modo a inverter a lógica que persevera em não localizar e publicizar a presença negra no setor público, é necessário pensar em várias ações, sendo, preliminarmente, mecanismos que impeçam a permanência da subnotificação de dados. Para Libório e Santana (2020, p.12), “a falta de coleta e de transparência desses dados dificulta a formulação, acompanhamento e avaliação de políticas que incidem sobre o quadro de pessoal, inclusive ações afirmativas.



A pauta racial no âmbito público, associada às políticas de ações afirmativas advém de uma urgência, muito similar ao que aconteceu no ensino superior. Uma vez que os negros, tanto no espaço do serviço público quanto da Universidade, por muito tempo foram invisibilizados e impedidos de acessar esses ambientes devido à presença cerceadora do racismo, que no Brasil ainda é mascarado e negado em favorecimento ao ideário de um país miscigenado e pacífico.

Diante das várias ponderações que são apresentadas no texto, é preciso considerar que nem sempre os editais dão conta de atender as políticas. Os editais são uma ferramenta primordial para a efetivação das políticas de cotas raciais, sendo assim, precisam conter nos seus dispositivos todas as etapas do certame.

Por outro lado, mesmo com as políticas de ações afirmativas, a irrisória participação negra nos espaços públicos apresenta limites que refletem da negligência dos órgãos em gerir as políticas públicas, de modo a evidenciar a pauta racial, a qual é traduzida pelo binômio raça e racismo. Tal discussão, no Brasil, é imperativa para a edificação de avanços no que se refere a participação negra nos concursos públicos, a efetivação de nomeações e das possíveis lacunas no cadastramento dos dados de raça/cor de modo a evitar a subnotificação de informações e, não menos importante a ser considerado, é que a população negra tenha a oportunidade de acessar os cargos mais altos no âmbito público, seja na esfera federal, estadual ou municipal.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. L. de. **O que é racismo estrutural?** São Paulo: Pólen, 2019.

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

BENTO, M. A. S. **Pacto narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público.** 2002. 169 f. Tese (Programa de Pós-graduação em Psicologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002a.

BENTO, M. A. S. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: CARONE, I.; BENTO, M. A. S. (Orgs.). **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2002b. p.25-58.

BENTO, M. A. S. Branquitude e poder: a questão das cotas para negros. In: SANTOS, S. A. dos (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.** Brasília: Ministério da Educação; UNESCO, 2005. p.165-177.

BITTAR, M.; ALMEIDA, C. E. M. de. Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na Educação Superior. **Educar**, Curitiba, n.28, p.141-159, dez. 2006.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis 7.716, de 5 de janeiro de 1989; 0.029 de 13 de abril de 1995; 7.347, de 24 de julho de 1985 e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012.



BRASIL. **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. Brasília: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186.** Recurso Extraordinário nº 597.285. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 26.04.2014, DJe 20.10.2014 - ata nº 153/2014. DJE nº 205, divulgado em 17.10.2014. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018.** Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei Nº12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. **Igualdade étnico-racial e políticas de cotas e compensação:** jurisprudência do STF e bibliografia temática. Brasília: Supremo Tribunal Federal; Secretaria de Documentação, 2018a.

BRASIL, P. Z. S. Eugenia e nacionalismo brasileiro: a contextualização histórica das políticas migratórias antes e após o Estado Novo. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v.27, n.especial, p.195-213, 2018b.

CARDOSO, L. **O branco ante a rebeldia do desejo:** um estudo sobre a branquitude no Brasil. 2014. 290 f. Tese (Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2014.

DIAS, G. R. M. Considerações à portaria normativa nº 4 de 6 abril de 18 do ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (Orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais:** dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, campus Canoas, 2018.

FERREIRA, G. L. **Sub-representação legal:** a Lei de Cotas nos concursos públicos. 2016. 222 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FRAZÃO, S. M. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. **Revista Antíteses**, v.10, n.20, p.1103-1128, jun./dez. 2017.

FREYRE, G. **Casa Grande e Senzala:** formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48. ed. rev. São Paulo: Global, 2003.

GOMES, J. B. B. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: SANTOS, S. A. dos (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.** Brasília: Ministério da Educação; UNESCO, 2005. p.47-82.

HAAG, C. Os indesejáveis: política imigratória do Estado Novo escondia projeto de branqueamento. **Revista FAPESP**, n.201, p.80-83, nov. 2012.



JACCOUD, L. de B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

LIBORIO, B.; SANTANA, J. **Onde estão os negros no serviço público?** Rio de Janeiro: República.org, 2020.

MARINHO, A. C.; CARVALHO, M. H. P. de. Ações afirmativas e o princípio da igualdade: cotas raciais, um instrumento social para a promoção da igualdade de oportunidades. **Revista CEUMA Perspectivas**, São Luis, v.31, n.1, 2018.

MBEMBE, A. **Crítica da razão negra**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.34, n.1, p.161-184, jan. 2019.

MOREIRA, A. J. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v.61, n.2, p.117-148, ago. 2016.

MOREIRA, A. J. Direito, poder, ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural. **Direito e Práxis**, v.8, n.2, p.830-868, jun. 2017a.

MOREIRA, A. J. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Brasileira**, v.18, n.7, p.393-420, dez. 2017b.

NOGUEIRA, O. Preconceito Racial de Marca e Preconceito Racial de Origem: sugestão de um quadro de referências para interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v.19, n.1, nov.2006.

PELOTAS. **Lei Municipal nº 4.989, de 21 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a reserva de vagas para afrodescendentes em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, e dá outras providências. Pelotas: Prefeitura Municipal, 2003.

PELOTAS. **Lei Municipal nº 5. 858, de 13 de novembro de 2011**. Altera a redação da Lei nº 4989, de 21 de novembro de 2003, e dá outras providências. Pelotas: Prefeitura Municipal, 2011.

PELOTAS. **Lei Municipal nº 6.518, de 17 de novembro de 2017**. Altera a redação do artigo 4º da Lei Municipal Nº. 4989/03, criando os parágrafos 1º, incisos I e II e 2º, bem como altera a redação do artigo 5º para criar a Comissão de Controle na Identificação do Componente Étnico Racial. Pelotas: Prefeitura Municipal, 2017.

PELOTAS. **Decreto Municipal nº 6211, de 27 de setembro de 2019**. Institui o Regimento Interno da Comissão de Controle na Identificação do Componente Étnico Racial, criada pela Lei Nº. 4989, de 21 de novembro de 2003, com as alterações implementada pela Lei Nº. 6518, de 17 de novembro de 2017. Pelotas: Prefeitura Municipal, 2019.

REDIN, E. Políticas educacionais e juventude rural no ensino superior. **Educar em Revista**, Curitiba, n.63, p.237-252, mar. 2017.



RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.694, de 19 de janeiro de 2011.** Institui o Estatuto Estadual da Igualdade Racial e dá outras providências. Rio Grande: Prefeitura Municipal, 2011.

RIO GRANDE. **Lei nº 7667 de 06 de agosto de 2014.** Dispõe sobre a reserva de vagas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração direta e indireta do município, o percentual de 20% (vinte por cento) das vagas para negros (pretos e pardos) como ação de promoção para a igualdade de oportunidade no mercado de trabalho prevista nos artigos 38 e 39 da lei federal 12.288/2010 que institui o estatuto da igualdade racial. Rio Grande: Prefeitura Municipal, 2014.

RIO GRANDE. **Decreto nº 13.239, de 26 de fevereiro de 2015.** Dispõe sobre a regulamentação da lei nº 7667, de 06 de agosto de 2014. Rio Grande: Prefeitura Municipal, 2015.

SANTOS, S. A. **Ações afirmativas na educação pública superior brasileira: o perfil dos estudantes egressos do sistema de cotas na Universidade de Brasília.** Providence: Brown University, 2013.

SANT'ANNA VAZ, L. M. S. e. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (Orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos.** Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

SEYFERTH, G. Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. In: MAIO, M. C.; SANTOS, R. V. (Orgs.). **Raça, ciência e sociedade.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ/CCBB, 1996.

SILVA, A. A. da; ARAÚJO, J. A importância das políticas de cotas raciais no Brasil para o avanço dos estudos de gênero a partir de perspectivas decoloniais. **Revista Desigualdades & Diversidade**, Rio de Janeiro, n.18, p.105-123, 2020.

SILVA, A. C. C. da *et al.* Ações afirmativas e formas de acesso no ensino superior público: O caso das comissões de heteroidentificação. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v.39, n.2, p.329-347, ago. 2020.

SILVERIO, V. R. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n.117, p.219-246, nov. 2002.

SOUZA, J. A ralé brasileira: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública:** relatório de pesquisa. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

Submetido em: **09/04/2023**

Aceito em: **19/06/2023**